historiareciente

octubre '07

25/25

DESDE HIROSHIMA A LAS TORRES GEMELAS

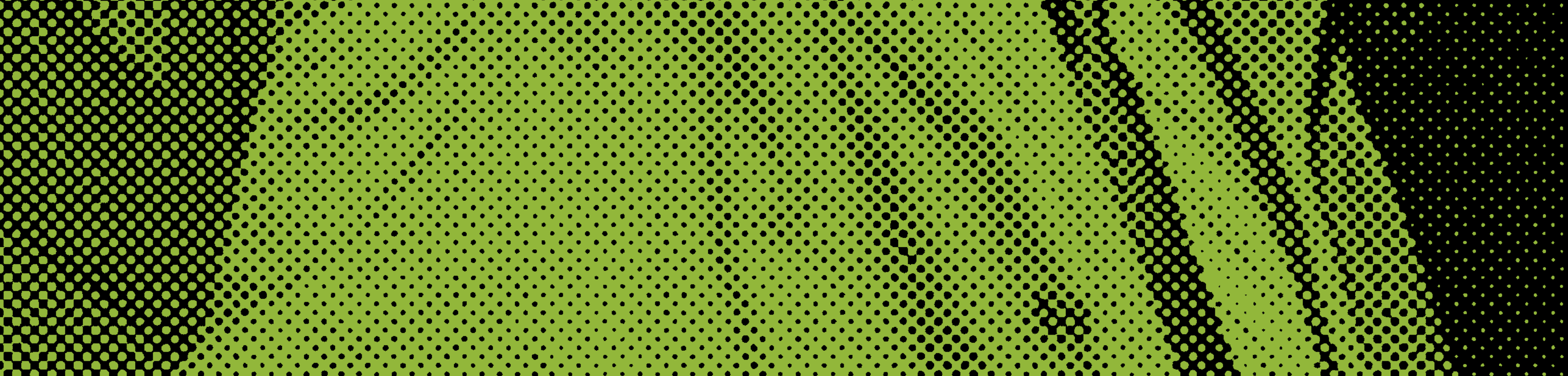
EL PAIS



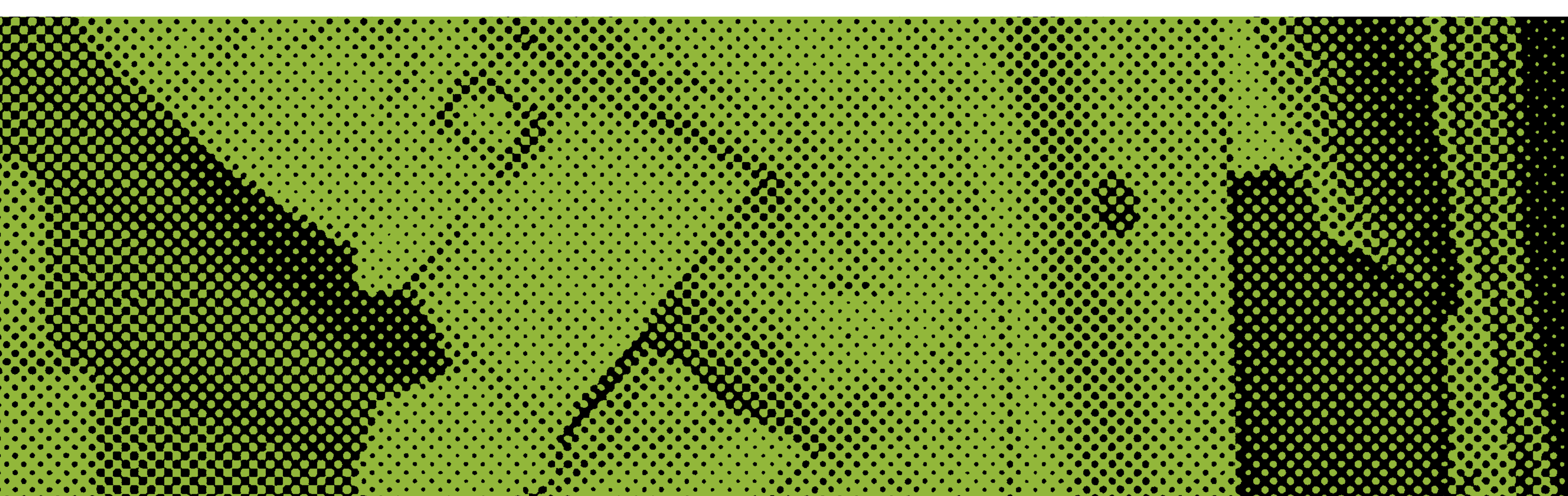
SANGUINETTI, LACALLE, SANGUINETTI, BATLLE

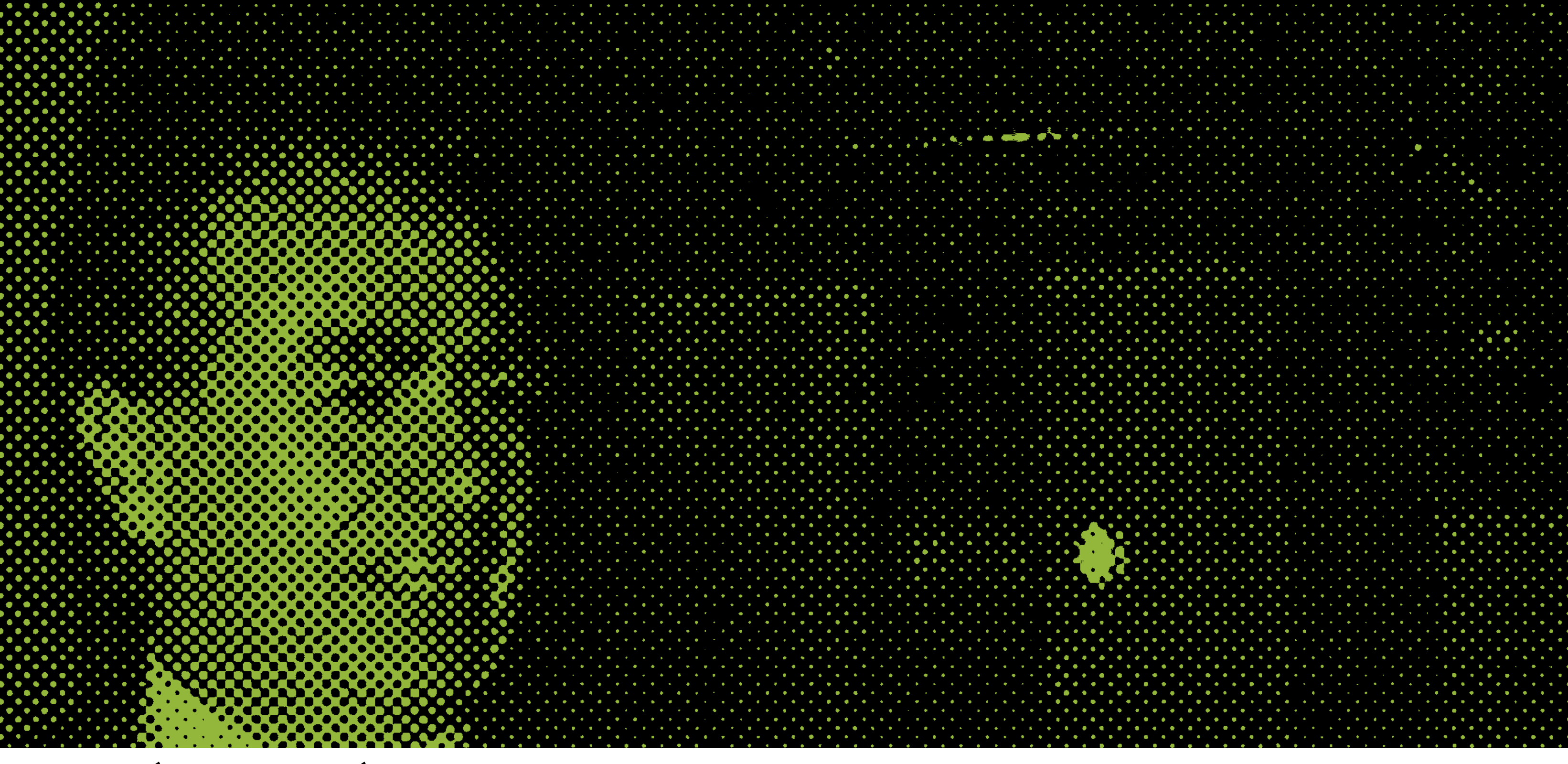
CRISIS BANCARIA Y SOLIDEZ DEMOCRÁTICA

El Uruguay democrático



25/25

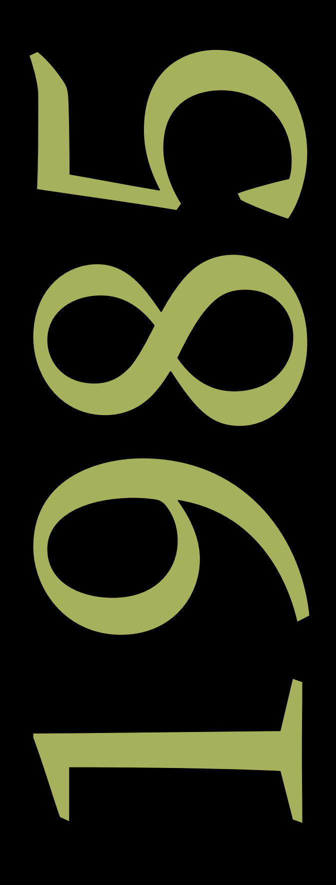




ÍNDICE DEL FASCÍCULO

El retorno de los civiles

RECUADROS



INTRODUCCIÓN

El 1º de marzo de 1985, Julio María Sanguinetti asumió como presidente constitucional de los uruguayos. La banda presidencial no le fue entregada por el anterior mandatario (el presidente de facto Gregorio Álvarez) sino por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Rafael Addiego Bruno. Álvarez había renunciado dos semanas antes y Addiego había ejercido desde entonces como presidente interino. Evitar el traspaso de banda entre Álvarez y Sanguinetti fue una manera de enfatizar que no se trataba de continuar el régimen anterior, sino de inaugurar una forma de gobierno diferente. Entre la democracia y la dictadura no hay diferencias de grado sino un salto cualitativo.

El rito civil que se cumplió ese día no se vivía en el país desde el 1º de marzo de 1972, cuando Juan María Bordaberry asumió como presidente constitucional. Pero el clima de las dos ceremonias no pudo ser más diferente. Bordaberry había asumido en un Uruguay crispado por la violencia y dominado por el pesimismo. Pocos creían que pudiera terminar su mandato, aunque nadie fue capaz de anticipar que él mismo se pondría al frente del golpe de estado. En cambio, cuando Sanguinetti asumió predominaba el optimismo y una clara voluntad de entendimiento. Como un síntoma de la nueva época, el gabinete de ministros incluía a siete colorados, dos blancos (que lo integraban a título personal) y un cívico.

Los desafíos eran enormes. La economía se había contraído más del 12 por ciento en los tres años anteriores. La tasa de desempleo rondaba el 14 por ciento y el salario real se había reducido casi en un tercio en los dos años precedentes. El déficit fiscal había superado el 9 por ciento del producto. La inflación se acercaba al 70 por ciento anual. El gobierno y las empresas estaban altamente endeudados. El sistema bancario estaba erosionado. En esas condiciones había que responder a demandas largamente postergadas que se expresaban con nueva fuerza. Había además cierto grado de incertidumbre sobre el modo en que se comportarían los militares: ¿hasta qué punto aceptarían ceder protagonismo político y perder recursos presupuestales, tras once años en los que habían impuesto su voluntad?

El clima era de optimismo, pero también había conciencia de las dificultades. En su discurso ante la Asamblea General, en el solemne ambiente de aquel 1º de marzo, el presidente Sanguinetti dijo unas palabras que ninguno de sus sucesores tuvo necesidad de repetir: "No era mi mayor ambición llegar este día aquí. Si se quiere, esta es la culminación de un sueño compartido por todos nosotros. Mi mayor ambición empieza hoy. Mi mayor ambición es estar el 1º de marzo de 1990 entregando el mando a un nuevo presidente constitucional electo por el pueblo". Si esa sucesión entre dos presidentes constitucionales se producía, sería la primera en 18 años. Y se produjo con perfecta regularidad desde entonces. ■



El retorno de los civiles

La cantidad de votos recibidos por el Partido Colorado en las elecciones de 1984 no le aseguraba la mayoría parlamentaria que necesitaba para gobernar. El oficialismo tenía 14 senadores contra 17 de la oposición (11 del Partido Nacional y 6 del Frente Amplio). En la Cámara Baja tenía 41 diputados contra 58 de los otros partidos. Pero el clima de la época no era de confrontación. En el momento mismo de ser liberado, Wilson Ferreira había anunciado que el Partido Nacional daría los apoyos parlamentarios necesarios para asegurar la gobernabilidad del país. Eso incluía los votos para integrar numerosos organismos públicos, como los entes autónomos y los órganos de contralor, pero también los requeridos para aprobar las leyes que el gobierno necesitara. El Frente Amplio se colocó en una posición más distante, pero también adoptó una actitud de apoyo a las instituciones. Por ejemplo, integró en minoría los directorios de varios entes autónomos.

La prioridad del nuevo gobierno fue avanzar rápidamente hacia la normalización del país. El primer proyecto enviado al Parlamento fue una Ley de Amnistía que se aprobó el 14 de marzo. La norma permitió la liberación de todos los presos políticos y la anulación de las órdenes de captura que habían sido libradas por la Justicia Militar. Todos los presos fueron liberados, incluidos aquellos que habían cometido homicidios intencionales. Pero a estos últimos no se los amnistió: sus sentencias fueron revisadas por los tribunales de apelación en lo penal, y los años de cárcel vividos en dictadura fueron computados de tal modo que las penas se dieron por cumplidas. Los ex guerrilleros que habían cometido hechos de sangre y habían partido al exilio también fueron amnistiados, aunque nunca hubieran sido procesados ni hubieran cumplido penas de cárcel.

Durante los años de dictadura había existido un Consejo de Estado que actuaba como un órgano legislativo subordinado al Poder Ejecutivo. Aunque no tenía facultades constitucionales para hacerlo, ese órgano había dictado normas que se habían aplicado como si fueran leyes legítimas. El Parlamento democrático decidió convalidar esos actos para poder incorporarlos al orden jurídico. Era una manera de confirmar el carácter ilegítimo del Consejo de Estado y al mismo tiempo evitar vacíos legales.

Pero no todo fue entendimiento en aquellos primeros tiempos. En el correr de 1985 se iniciaron algunos juicios contra antiguos integrantes del régimen militar presuntamente involucrados en violaciones a los derechos humanos. El avance de los procesos era lento porque la Justicia Militar, dependiente del Poder Ejecutivo, interponía contiendas de competencia ante los tribunales civiles. Llegado 1986, las maniobras dilatorias se estaban agotando y se aproximaba el momento en el que los primeros militares serían citados a declarar. A medida que esta posibilidad se hacía más cercana, los jefes de las Fuerzas Armadas hacían más visible su inquietud. La tensión política iba en aumento.

En las semanas siguientes se realizaron varias reuniones entre civiles y militares. El 11 de junio, los mandos hicieron saber que aceptarían una ley de amnistía, lo que significaba un cambio respecto de su posición tradicional (los militares habían sostenido hasta entonces que no cabía ninguna amnistía porque no había ningún delito). El 28 de agosto, el presidente Sanguinetti anunció por cadena de radio y televisión que enviaría al Parlamento un proyecto de ley de amnistía en beneficio de los militares. Rápidamente ganó importancia un tema que hasta entonces había estado en suspenso: ¿qué se había acordado en las negociaciones del Club Naval a propósito de las violaciones a los derechos humanos? Todos los participantes coincidían entonces, y coinciden hasta hoy, en afirmar que en esas reuniones no se habló del tema. Pero el punto consistía en saber si la lógica de las negociaciones llevaba implícita alguna clase de compromiso.

Ninguno de los dos ministros del Partido Nacional (Enrique Iglesias y Raúl Ugarte) firmó el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. En las semanas siguientes, el Partido Nacional presentó un texto alternativo que atribuía a la Suprema Corte de Justicia la facultad de investigar violaciones a los derechos humanos y limitaba los delitos perseguibles al homicidio, las lesiones gravísimas, la violación y la desaparición de personas. Pero ni el proyecto del gobierno ni el proyecto nacionalista fueron aprobados en el Senado. La amnistía fue rechazada por las bancadas blanca y frenteamplista, mientras que el proyecto del Partido Nacional fue rechazado por los colorados y la izquierda. La situación había vuelto a fojas cero.

El 20 de noviembre, los tres comandantes en jefe enviaron al presidente Sanguinetti un documento ambiguo. Por un lado hacían una autocrítica leve y elíptica: los militares reconocían que, en el esfuerzo de combatir a la subversión, las Fuerzas Armadas habían "perdido los puntos de referencia". Por

otro lado afirmaban que las Fuerzas Armadas se sentían "marginadas de la reconciliación y pacificación nacionales" e insistían en el deber de respaldar a su personal subalterno.

Cuatro días después llegó el momento de la verdad: el 24 de noviembre, la Suprema Corte de Justicia emitió los dos primeros fallos sobre las contiendas de competencias entabladas por la Justicia Militar. En los dos casos, la Corte se pronunció a favor de la Justicia Civil. Ya nada impedía que los militares fueran citados a los juzgados.

La Ley de Caducidad

El 1º de diciembre, el presidente Sanguinetti convocó a una reunión entre los principales líderes partidarios y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. El encuentro se realizó en el Palacio Estévez y el tema central fue aclarar lo que se había acordado en el Club Naval. Sanguinetti resumió su punto de vista diciendo: "En el Club Naval no hubo ninguna cláusula expresa o tácita que comprometiera una amnistía. Pero no hay duda de que la lógica de los hechos lleva a pensar que, si se acordaba una salida institucional, ello suponía que entre las partes no se reclamarían responsabilidades". A continuación se desarrolló un diálogo entre Wilson Ferreira y el teniente general Medina.

Ferreira empezó preguntando si, a juicio de las Fuerzas Armadas, en el Club Naval se había acordado dejar de lado el revisionismo. Medina contestó afirmativamente. Luego Ferreira preguntó si era verdad que, en el brindis que clausuró las negociaciones, Medina había dicho que las Fuerzas Armadas iban a aceptar que se juzgara a los militares deshonestos que hubieran actuado por cuenta propia, pero no a quienes hubieran actuado cumpliendo órdenes. Medina volvió a responder afirmativamente. Entonces Ferreira preguntó si Medina había interpretado el silencio de los delegados partidarios como una aceptación de esas palabras. Medina dijo otra vez que sí. El ambiente se crispó aun más cuando Medina dijo "intuir" que los militares no se presentarían si eran convocados a declarar. La posibilidad de una crisis institucional estaba al alcance de la mano.

El Frente Amplio afirmaba que el tema de los derechos humanos no había sido tratado en el Club Naval y que no existía ninguna clase de compromiso. Su posición era que los militares que habían cometido crímenes debían ser juzgados. Pero varios indicios sugieren que la izquierda había buscado hasta hacía poco una salida negociada. En la noche del 3 de diciembre, el ministro del Interior Antonio Marchesano, el general Seregni y Wilson Ferreira asistieron al programa político *Prioridad*, emitido por Canal 10. En un momento particularmente tenso del debate, Ferreira le preguntó a Seregni si era verdad que él había propuesto postergar durante un año toda acción contra los militares. Seregni se puso visiblemente incómodo, pero no lo negó.

¿Cómo entender el modo en que actuó cada uno de los actores en ese momento crítico? La posición del Partido Colorado no ofrece mayores dificultades. Desde el principio, los colorados habían asumido que la salida de la dictadura sería gradual y negociada: las elecciones de 1984 serían imperfectas (porque habría candidatos y partidos excluidos) y las violaciones a los derechos humanos no podrían ser castigadas. Ese era el precio a pagar para salir del régimen militar. Por eso, la propuesta colorada consistía en una doble amnistía: primero en beneficio de quienes habían cometido delitos en nombre de la revolución y luego en beneficio de quienes los habían combatido o habían formado parte de la dictadura en los años posteriores.

La posición del Partido Nacional, y en particular de Wilson Ferreira, es menos lineal. En 1984, los blancos se habían opuesto a las negociaciones: la dictadura había recibido dos fuertes reveses políticos (en el plebiscito de 1980 y en las elecciones partidarias de 1982) y enfrentaba una situación económica insostenible. Los militares estaban tan interesados en dejar el gobierno como los civiles en recuperar las libertades. Por lo tanto, había que mantener la presión hasta el final para lograr una salida sin condicionamientos.

El Partido Nacional había quedado solo cuando, contra de las previsiones de Wilson Ferreira, la izquierda optó por negociar. De ese modo se había llegado a las elecciones con Seregni proscrito y Ferreira preso. Y de ese modo se había generado en los militares la expectativa de que las violaciones a los derechos humanos no serían juzgadas. A ojos de la mayoría de los blancos, el problema estaba en el Club Naval. Pero, en los difíciles días de finales de 1986, la posición de Wilson Ferreira empezó a cambiar: si bien el problema no había sido creado por el Partido Nacional, era necesario encontrar una salida.

Wilson Ferreira se había convencido de que, si no había una salida negociada, habría un desacato militar. En una conversación que había tenido con el teniente general Medina, éste le había dicho que las citaciones libradas contra varios militares estaban en su caja fuerte del Ministerio de Defensa y no saldrían de allí. En un discurso realizado en enero siguiente, Ferreira explicó su posición a sus propios correligionarios. El pacto del Club Naval, dijo, "fue un pacto que no solamente se hizo sin nosotros, sino que se hizo contra nosotros". Pero ahora había una institucionalidad democrática que cuidar, y lo peor que podía ocurrir era que esa institucionalidad quedara desacreditada: "Si nosotros nos hubiéramos encontrado con una desobediencia generalizada –dijo Ferreira más tarde–, ¿ustedes creen que las instituciones democráticas del Uruguay hubieran podido soportar el golpe de este desacato violento a todos los poderes del Estado, y además reiterado, mantenido en el tiempo? Estoy seguro de que no".

El itinerario que presenta más dificultades al análisis es el del Frente Amplio. La izquierda había decidido participar de las negociaciones del Club Naval y había mostrado durante largo tiempo una actitud negociadora hacia los militares. En el brindis que cerró las conversaciones, sus representantes habían escuchado sin reaccionar las famosas palabras del teniente general Medina anunciando que las Fuerzas Armadas no aceptarían que fueran juzgados quienes habían cumplido órdenes. En noviembre de 1984, la izquierda había aceptado participar en las elecciones pese a que el general Seregni, el Partido Comunista y el MLN estaban proscriptos, y Wilson Ferreira estaba preso. A mediados de 1986, el general Seregni todavía buscaba salidas negociadas y hablaba de postergar todo intento de juicio a los militares. ¿Cómo explicar que a fines de ese año, y en la antesala de una posible crisis institucional, adoptara una actitud maximalista?

Esta pregunta tiene una respuesta favorable a la izquierda y otra que le es hostil. La respuesta favorable dice que los dirigentes frentistas fueron adaptando sus demandas a las condiciones cambiantes: en 1984 transaron porque era la manera de avanzar hacia la democracia; en 1986 adoptaron una posición maximalista porque entendieron que había condiciones para obligar a los militares a aceptar los veredictos de la Justicia Civil. Esta interpretación implica que, si bien los dirigentes de la izquierda conocían los riesgos de desacato, pensaron que las amenazas apenas veladas de los militares no serían cumplidas. La interpretación hostil a la dirigencia frentista dice que todo se redujo a un cálculo: la izquierda supuso que el Partido Nacional no iba a permitir que se produjera una crisis institucional y decidió que los partidos

tradicionales pagaran el costo de renunciar a los juicios de militares. Según esta versión, al menos parte de la dirigencia frentista habría percibido que ese movimiento colocaría al Partido Nacional en una trituradora política. La decisión de transar debilitaría el atractivo de Wilson Ferreira y favorecería los intereses electorales del Frente Amplio.

El 17 de diciembre de 1986, horas antes de que el teniente coronel retirado José Gavazzo hubiera debido presentarse a un juzgado, los senadores colorados presentaron un proyecto de ley que clausuraba los procesos contra militares acusados de violar los derechos humanos. Al iniciar el debate parlamentario, el vicepresidente Tarigo planteó el problema en toda su crudeza: "Hay una decisión tácita que está manifestada en el pensamiento de las Fuerzas Armadas de no concurrir a prestar declaración –sus integrantes– ante los jueces de la Justicia Penal ordinaria. Este es un dato de la realidad". El Partido Nacional pidió un cuarto intermedio y dos días después presentó el anteproyecto de la llamada "Ley de caducidad de la pretensión punitiva del estado". El 22 de diciembre, el texto fue aprobado en el Parlamento con votos colorados y blancos.

Casi de inmediato se creó una Comisión Pro-Referéndum (encabezada, entre otros, por las viudas de Zelmar Michelini y Gutiérrez Ruiz) que se propuso derogar la ley mediante una consulta popular. La iniciativa recibió el apoyo unánime de la izquierda y aumentó las tensiones dentro del Partido Nacional. Varios dirigentes y legisladores de Por la Patria se sumaron al movimiento opositor. La lista incluía a Uruguay Tourné, Héctor Lorenzo Ríos, Juan Martín Posadas, Luis Martínez, Óscar López Balestra, Juan José Fuentes, Marino Irazoqui y Felipe Bruno. Carlos Julio Pereyra se había pronunciado en contra de la ley y consiguió el apoyo de la mayoría de los dirigentes de su sector. Otros, como Carminillo Mederos, Gonzalo Aguirre Ramírez y Carlos Rodríguez Labruna, apoyaron la Ley de Caducidad y se desvincularon del Movimiento Nacional de Rocha.

Wilson Ferreira sufrió un enorme desgaste intentando convencer a su gente de que la Ley de Caducidad era el mal menor. Sus discursos y declaraciones de la época están cargados de dramatismo: "En toda esta sala –dijo en una reunión política–, en la sala y en la barra, no hay nadie partidario de la impunidad. Y si hubiera un solo partidario de la impunidad, tendríamos que sacarlo a patadas. El que sea partidario de que las violaciones de derechos humanos no sean sancionadas, no sirve para blanco y tiene que irse a otras tiendas. En estas tiendas del Partido Nacional, no cabe. De manera que la primera cosa que debe aclararse es que no hubo aquí jamás una discusión acerca de si deben o no deben castigarse las violaciones de derechos humanos. En esto estamos absolutamente de acuerdo. Lo que pasa es que el problema cambió cuando llegamos a la conclusión de que no existía la más mínima posibilidad de que fueran sancionados. Entonces había que medir los riesgos a la luz de lo que ocurrió en otros lados. ¿Había riesgo? ¡Claro que había!". Más adelante dijo: "Si algún compañero o no compañero me dice a mí, presidente del Directorio del Partido Nacional, que votando el referéndum y derogando la Ley de Caducidad existe la más mínima posibilidad de que un coronel, sargento, soldado o general responda aunque sea por media hora por una violación a derechos humanos, yo firmo y voto el referéndum a favor".


▵ Teniente General Hugo Medina.

El intento de derogar la Ley de Caducidad empezó con una gran campaña de recolección de firmas. Luego de entregados los formularios se inició el proceso de validación, que fue realizado por la Corte Electoral en presencia de delegados de los partidos y de la Comisión Pro-Referéndum. El proceso, largo y tedioso, estuvo cargado de tensiones. Finalmente se anunció que las firmas eran suficientes y se inició la puja entre quienes preferían confirmar la ley (identificados con el "voto amarillo") y quienes querían derogarla (identificados con el "voto verde"). El debate y la movilización fueron intensos. Cuando finalmente se votó, el 16 de abril de 1989, el voto amarillo obtuvo 1.008.925 votos y el voto verde, mayoritario en Montevideo, logró 770.221 sufragios. La ley había sido confirmada por la ciudadanía.

El proceso de aprobación y confirmación de la Ley de Caducidad fue el mayor desafío político que enfrentó el primer gobierno del presidente Sanguinetti. Todo terminó como había empezado (con la renuncia, al menos transitoria, a juzgar a los militares implicados en violaciones de los derechos humanos) pero varias cosas habían cambiado. La izquierda había modificado su posición en el mapa político: en pocos meses había pasado de ser la aliada del Partido Colorado en las negociaciones del Club Naval a ocupar su lugar tradicional de adversaria de los partidos tradicionales. El Partido Nacional había perdido su condición de opositor intransigente de los militares para pasar a ser objeto de los ataques de la izquierda. Muchos piensan que el desgaste psicológico y afectivo que sufrió Wilson Ferreira en esos meses minó gravemente su salud.

El presidente Sanguinetti había conseguido afianzar su estrategia de un cambio gradual que mantuviera alejados los riesgos institucionales. Al mismo tiempo, su administración consiguió dominar los graves desafíos económicos que heredó de la dictadura. La economía uruguaya creció un 1,5 por ciento en 1985, luego de tres años de caída del producto. En

Desafíos en el retorno a la democracia

Por Ricardo Pascale

> «¿Te vas a meter en esto? ¿Cómo van a hacer para arreglar tanto desajuste y tanta desconfianza?». Tales eran algunos de los comentarios que recibíamos en aquel verano de 1984-1985. Nos lo decía gente que, al mismo tiempo, nos deseaba la mejor suerte.

Luego de doce años de gobierno militar, los problemas eran enormes y se reforzaban mutuamente. El producto había descendido un 9,3 por ciento en 1982, otro 5,9 por ciento en 1983 y un 1,1 por ciento en 1984. La tasa de desempleo casi llegaba al 14 por ciento. La inflación se aceleraba y ya era del 70 por ciento anual. Los salarios habían caído un 30 por ciento en términos reales en el período 1983-1984. La deuda externa llegaba al 60 por ciento del PIB. Las empresas estaban muy endeudadas. Había rumores sobre problemas en varios bancos. Un sentido apocalíptico de desborde de precios y tipo de cambio era notorio en la población. Las demandas de los distintos grupos económicos y sociales eran importantes y, en muchos casos, comprensiblemente impacientes.

Las múltiples dificultades habían llevado a instalar un problema más amplio y difícil: la credibilidad de los agentes económicos estaba muy erosionada luego de los vaivenes de las políticas aplicadas y de los traumáticos sucesos económicos de 1982. La primera y principal preocupación del gobierno que presidió el Dr. Julio M. Sanguinetti fue cómo restaurar la confianza pública. Para buscar soluciones conformó un equipo integrado por Enrique Iglesias en Relaciones Exteriores, Ricardo Zerbino en Economía y Finanzas, Ariel Davrieux en la OPP, y Hugo Fernández Faingold en Trabajo y Seguridad Social. El Banco República pasó a ser presidido por Federico Slinger, y quien escribe estas líneas tuvo el honor de presidir el Banco Central.

Una primera decisión fue fijar prioridades entre los objetivos económicos que todo gobierno persigue: estabilidad de precios, crecimiento, distribución del ingreso y empleo. La elección debía hacerse sin crear fisuras en una democracia que renacía. La política se orientó entonces hacia una gran prudencia fiscal y monetaria, restableciendo los grandes equilibrios macroeconómicos, e hizo un compromiso entre los cuatro objetivos para restaurar la confianza.

En este contexto era clave reestructurar la deuda externa. El gobierno militar había hecho una renegociación en julio de 1983, que había postergado los vencimientos de ese año y de 1984 para el período democrático. Esa renegociación había trasladado para después de 1985 el pago de 707 millones de dólares, con altos intereses trimestrales.

Una negociación iniciada de inmediato permitió que el gobierno no tuviera que afrontar esos compromisos, excepto un 10 por ciento de prepago. La primera renovación acordada fue hasta junio de 1985. Luego, las renovaciones se sucedieron mientras se negociaba el nuevo contrato. Las negociaciones, largas y complejas, culminaron el 10 de julio de 1986. El monto total refinanciado fue de U$S 2.142 millones, prácticamente equivalentes a los vencimientos de cinco años (1985-1989). La refinanciación lograda fue a doce años de plazo, con un período de gracia de tres años. Los vencimientos eran crecientes, comenzando suavemente en 1988. También se logró una importante reducción de las tasas de interés.

Había sido necesario negociar con un grupo de 150 bancos comerciales, con Argentina y Brasil (para reestructurar deudas bilaterales) y con algunos bancos europeos con los que se tenían deudas específicas. No hubo fondos involuntarios. Todos fueron voluntarios en una operación de cofinanciamiento.

La renegociación contribuyó a restablecer la confianza y a que la economía mejorara. En los años siguientes el PIB creció, descendió el desempleo, los salarios reales aumentaron y se redujo la deuda externa como proporción del PIB. Pero estas mejoras no surgieron como resultado de la aplicación mecánica de determinadas políticas. Se debieron también y en grado sumo, a la existencia de una suerte de consenso tácito que cruzaba a los distintos sectores de la sociedad uruguaya. Ese consenso radicó en el claro entendimiento de que estaban en juego valores muy preciados y recién recuperados, que debían situarse por encima de otras discusiones.

Esa capacidad de consenso que viví en aquellos momentos es la que me hace seguir siendo optimista para futuras etapas de la vida económica del país. Para pasar de una economía básicamente tradicional a una economía con fuerte impronta basada en el conocimiento, es imprescindible que los uruguayos tengamos ahora otro tipo de acuerdo. Y no tengo dudas que se encontrará. ■

El Cr. Ricardo Pascale fue presidente del Banco Central entre 1985 y 1990 y entre 1995 y 1996. Este texto fue especialmente elaborado para la presente entrega de **Historia Reciente**.

1985 1985

▷ cronología

1985 **12 de febrero:** Gregorio Álvarez renuncia a la presidencia de la República. Asume interinamente el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Rafael Addiego.

15 de febrero: asume la nueva legislatura. El Batallón Florida rinde homenaje al Parlamento. El Partido Nacional y el Frente Amplio no concurren al desfile.

1º de marzo: Julio María Sanguinetti asume como presidente constitucional y Enrique Tarigo como vicepresidente. Los tres comandantes en jefe firman el acta de entrega de gobierno.

2 de marzo: una ley con vigencia retroactiva al 25 de febrero reconoce la legitimidad a las autoridades transitorias de la Universidad de la República.

14 de marzo: se aprueba una Ley de amnistía que permite la liberación de los presos políticos. Se crea la Comisión Nacional de Repatriación de los exiliados. Se convalidan los actos legislativos del Consejo de Estado.

6 de mayo: la Asamblea General declara ilegítima la investidura de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se fija un plazo de

La deuda uruguaya y el Plan Brady

Por Nicolás Herrera

> En marzo de 1990 asumió Luis Alberto Lacalle, primer presidente del Partido Nacional en todo el siglo. En ese momento el país tenía un déficit muy alto (6,5 por ciento del PBI) y la inflación estaba al borde de transformarse en hiperinflación (superior al 100% anual). El nuevo gobierno aprobó de inmediato un ajuste fiscal, pero ese año estalló la guerra de Kuwait/Irak, bajo la administración de George Bush (padre) en Estados Unidos, y el precio del petróleo se disparó. Estábamos en crisis.

Varios países del mundo, entre ellos muchos latinoamericanos, tenían serias dificultades para seguir pagando sus deudas. En esa situación estaban México, Costa Rica, Venezuela, Argentina, Brasil y Perú, entre otros. Colombia y Chile estaban en mejor situación, pero solo pensaban en refinanciar. El «ministro de Economía» de Estados Unidos, Nicholas Brady, diseñó entonces lo que se llamó el Plan Brady para los países con más dificultades.

El plan se propuso «forzar» políticamente a los bancos acreedores a aceptar quitas y no solo refinanciar (es decir, a perdonar o aceptar perder parte del capital prestado). Era un plan inédito. Para lograrlo, Brady apeló a una mezcla de presión y apoyo por parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, del Fondo Monetario, del BID y del Banco Mundial.

¿Qué debía hacer Uruguay? Una primera opción era aprovechar el Plan Brady, como rápidamente decidieron México, Costa Rica, Filipinas o Venezuela. Una segunda opción era dejar de pagar, como decidieron hacer Argentina, Perú y Brasil. Una tercera posibilidad era refinanciar sin acogerse al Plan Brady, como decidieron hacer Chile y Colombia para generar una mayor confianza entre los inversores y acreedores. Luego de discutirlo, el gobierno se inclinó por la primera opción. El Plan Brady permitía un alivio real de la deuda neta sin afectar demasiado la imagen de buen pagador del país.

Durante 1990 se renegociaron 1.600 millones de dólares con más de 60 bancos. Los bancos tuvieron tres opciones, cada una de las cuales implicaba «perder» o «sacrificar» algo. En la primera opción, los bancos cobraban el 56 por ciento del capital y perdonaban el resto (es decir, dejaban de ser acreedores de Uruguay). Eso los obligaba a perder el 44 por ciento, pero les permitía cobrar inmediatamente el 56 por ciento restante (el precio de mercado de la deuda era en ese momento del 51 o 52 por ciento). En la segunda opción, los bancos refinanciaban a 30 años (un plazo excepcional) y a una tasa por debajo del mercado: la tasa Libor estaba a 9 por ciento y Uruguay ofrecía 6,75 por ciento a 30 años. Los bancos, por lo tanto, no perdían capital pero perdían intereses. En la tercera opción, los bancos refinanciaban y al mismo tiempo prestaban más dinero a Uruguay. Eran los llamados «fondos frescos», a 17 años y a una tasa baja. Uruguay utilizaría esos fondos para «comprar» deuda de la primera opción. En este caso los bancos no perdían capital, pero tenían que prestarle a Uruguay en un momento en el que nadie quería prestar a Latinoamérica y debían hacerlo a tasas por debajo de las del mercado.

El 40 por ciento de los bancos eligió la primera opción (cobrar el 56 por ciento y perder el 44), lo que le permitió a Uruguay rescatar aproximadamente 650 millones de dólares y ahorrar aproximadamente 280 millones. El 33 por ciento de los acreedores eligió la segunda opción. El 27 por ciento eligió la tercera.

Uruguay fue el país que obtuvo la mayor quita hasta ese momento (mejor que México), porque pudo «recomprar» esa deuda. Otros países no podían ofrecer esa opción de recompra. La deuda que quedó como resultado de las opciones dos y tres se pagó enteramente o se sustituyó con el canje de deuda del año 2003. Uruguay alivió su situación y mejoró su imagen como deudor: nunca dejó de pagar los intereses y llegó pocos años después al grado de inversor. Fue la acumulación de políticas serias y profesionales durante varios gobiernos de diferentes partidos, que perduran aún hoy en la misma línea. ■

El Dr. Nicolás Herrera fue subsecretario de Economía y Finanzas entre 1990 y 1991. Este texto fue especialmente elaborado para la presente entrega de **Historia Reciente**.

1985-1986

90 días para integrar constitucionalmente estos cuerpos.

13 de mayo: el presidente Sanguinetti provoca una reunión entre Wilson Ferreira y el teniente general Medina.

15 de mayo: la Asamblea General designa a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

1986 **1º de marzo:** caduca el Acto Institucional Nº 19.

7 de abril: se modifica la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

1986

14 de mayo: el Directorio del Partido Nacional propone que se reúna la Asamblea General para discutir públicamente las violaciones de los derechos humanos durante el gobierno militar.

11 de junio: trasciende que los mandos militares aceptarían una amnistía para "contribuir a la pacificación del país".

28 de julio: se decide integrar una comisión de juristas de todos los partidos para analizar el tema las violaciones a los derechos humanos. La integran Adela Reta del Partido Colorado,

1986

José Claudio Williman del Partido Nacional, José Korzeniak del Frente Amplio y Raúl Blengio de la Unión Cívica.

28 de agosto: Sanguinetti, por cadena de radio y televisión, anuncia el envío al Parlamento de un proyecto de ley de amnistía.

29 de agosto: el Poder Ejecutivo remite al Legislativo con carácter de urgente el proyecto de ley de amnistía.

19 de setiembre: el Partido Nacional presenta su proyecto alternativo sobre las violaciones de derechos humanos. El proyecto está basado

1986 el alza fue del 8,9 por ciento, y en 1987 fue del 7,9 por ciento. En los años finales del gobierno, la economía siguió creciendo pero a ritmos inferiores: 1,5 por ciento en 1988 y 1,1 por ciento en 1989. La tasa de desempleo pasó de casi el 15 por ciento a inicios del período al 8,5 por ciento en el último año. El salario real tuvo un crecimiento medio anual del 5,2 por ciento.

El gobierno blanco

Las elecciones de 1989 estuvieron marcadas por dos hechos de magnitud. El primero fue la muerte de Wilson Ferreira Aldunate, ocurrida el 15 de marzo de 1988. El hombre que había liderado a la mayoría del Partido Nacional desde 1971, a quien muchos veían como seguro presidente de la República una vez que Sanguinetti cumpliera su mandato, había desaparecido. Su muerte causó consternación entre los blancos y dio lugar a una serie de procesos internos que devolvieron la mayoría partidaria al Herrerismo. Luis Alberto Lacalle, nieto de Luis Alberto de Herrera y con una respetable experiencia política a sus espaldas (había sido diputado antes del golpe, activo dirigente partidario durante la dictadura y senador durante el primer gobierno democrático) emergió como el principal candidato de cara a las elecciones nacionales.

El otro acontecimiento relevante fue el fracaso del sector sanguinettista del Partido Colorado en su intento por asegurarse la continuidad en el gobierno. Sanguinetti se había distanciado de su antiguo líder, Jorge Batlle, y promovió al vicepresidente Enrique Tarigo como la figura que aspiraría a sustituirlo. Si eso ocurría, tras las elecciones nacionales habría un cambio de presidente pero se mantendría la misma línea de trabajo. Jorge Batlle, sin embargo, decidió dar la pelea en las elecciones internas del sector. Y gracias a un mensaje renovador que fue acompañado de un intenso trabajo político, consiguió triunfar sobre Tarigo en mayo de 1989.

Las elecciones nacionales del 26 de noviembre de 1989 fueron las primeras desde 1971 en realizarse sin ninguna clase de restricción. Las fórmulas presidenciales más importantes fueron: Luis Alberto Lacalle - Gonzalo Aguirre en el Partido Nacional, Jorge Batlle - Jorge Sanguinetti en el Partido Colorado y Líber Seregni - Danilo Astori por el Frente Amplio.

Los comicios se realizaron con normalidad y produjeron dos novedades importantes. La primera fue el triunfo del Partido Nacional, con el 38,9 por ciento de los votos. Era la primera vez que los blancos ganaban una elección desde el año 1962, y era la primera vez en todo el siglo XX que tendrían un presidente. Las dos veces que los blancos habían ganado las elecciones en el correr de ese siglo lo habían hecho bajo el régimen colegiado: habían sido gobierno, pero no habían ejercido la presidencia como cargo unipersonal. El último blanco en haber sido electo presidente de la República era Bernardo Prudencio Berro, que gobernó entre 1860 y 1864. Inmediatamente después de él, Atanasio Aguirre cumplió un breve interinato en 1864-1865.

La segunda gran novedad que trajeron los comicios fue que, por primera vez en nuestra historia electoral, el Frente Amplio triunfó en Montevideo. El nuevo intendente era un médico, dirigente de fútbol y militante socialista llamado Tabaré Vázquez. Por primera vez la izquierda tendría una auténtica experiencia de gobierno, con la particularidad de que sus decisiones involucrarían a cerca de la mitad de la población del país.

El primer desafío que enfrentó el gobierno del presidente Lacalle fue el económico. El gobierno colorado había terminado con una inflación en ascenso en riesgo de descontrol: en 1990 (el año en que asumieron los blancos) había llegado al 140 por ciento anual. La inflación siguió creciendo ese año, mientras se tomaban las medidas que finalmente permitieron controlarla: reducción del déficit fiscal, descenso de la tasa de devaluación (tras una suba transitoria) y recuperación de reservas del Banco Central. También se agregó un cambio orientado a generar un efecto psicológico: los aumentos salariales aprobados por el gobierno dejaron de calcularse a partir de la inflación pasada y empezaron a fijarse en función de la inflación esperada, que se estimaba decreciente. El resultado fue una caída de la inflación que se inició en 1991 y tuvo efectos duraderos: al final de la administración blanca, la inflación era del orden del 40 por ciento (la más baja en los diez últimos años). La continuación de la misma política permitió llevarla a un dígito hacia finales de la década. El país había iniciado el más prolongado período de baja inflación que conoció en muchas décadas. Uno de sus artífices fue Ramón Díaz (presidente del Banco Central bajo el gobierno de Laca-

Resultados electorales 1984-1999 [elección presidencial]

AÑO	PART. COLORADO	PART. NACIONAL	FRENTE AMPLIO	NUEVO ESPACIO	OTROS
1984	41,2%	35,0%	21,3%	-	2,4%
1989	30,3%	38,9%	21,2%	9,0%	0,6%
1994	32,3%	31,2%	30,6%	5,2%	0,7%
1999	32,7%	22,2%	40,3%	4,6%	0,2%

Fuentes: **Buquet, Daniel:** «La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: los cambios que aseguraron la continuidad», en Perfiles Latinoamericanos, junio de 2000.
Nohen, Dieter: Sistemas electorales y partidos políticos. FCE, México, 1994, p. 261.

1986

en las conclusiones a las que había llegado la comisión de juristas.

29 de setiembre: el Senado rechaza la ley de amnistía presentada por el gobierno.

7 de octubre: el Senado rechaza el proyecto nacionalista.

20 de noviembre: los comandantes admiten en un documento haber perdido "los puntos de referencia". El texto también destaca el respaldo que todo superior debe al subalterno.

24 de noviembre: la Suprema Corte de Justicia falla a favor de la Justicia civil en las dos primeras contiendas de competencias entabladas por la Justicia Militar.

28 de noviembre: se aprueba la ley que permite el retorno a sus cargos de los destituidos durante el gobierno militar.

1º de diciembre: el presidente Sanguinetti organiza una reunión entre los principales líderes partidarios y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas.

3 de diciembre: en el programa *Prioridad* de Canal 10, Wilson Seregni revela una propuesta de Seregni de posponer todos los juicios contra los militares por un año.

17 de diciembre: ante la citación para declarar al teniente coronel (R) José Gavazzo, los senadores colorados presentan un proyecto de ley que clausura los procesos contra militares. Los senadores del Frente Amplio presentan un proyecto alternativo que fija sanciones económicas a los militares que no se presenten a las citaciones de la Justicia.

18 de diciembre: se inicia el tratamiento del proyecto colorado; el Partido Nacional pide un cuarto intermedio.

lle), que también había tenido un papel protagónico en la derrota de la inflación durante el gobierno de Pacheco.

La estabilización de los precios y una beneficiosa negociación de la deuda externa (aprovechando el contexto favorable del Plan Brady) fueron dos importantes éxitos de la administración Lacalle. Pero, visto a la distancia, ese gobierno aparece asociado a tres hechos fundamentales.

El primero fue la incorporación al Mercosur, lograda tras una enérgica reacción diplomática ante las negociaciones argentino-brasileñas. Enfrentado a una situación casi consumada, el gobierno realizó en 1990 un doble movimiento: por una parte, manifestó a los gobiernos vecinos el fuerte interés uruguayo en incorporarse al proceso de integración; por otra parte, inició contactos con los demás partidos políticos para lograr que el paso fuera asumido como una causa nacional. La doble ofensiva dio su primer fruto el 1º de agosto de 1990, cuando se firmó en Brasilia un documento que reconocía a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como participantes plenos en el proceso de integración regional. El 26 de marzo del año siguiente se firmó el Tratado de Asunción, que constituye el acta de nacimiento del Mercosur. El Tratado fue posteriormente ratificado por el Parlamento uruguayo, con el voto unánime de los senadores y 91 votos contra 3 en la Cámara de Diputados. Con sus luces y sus sombras, el Mercosur marcaría desde entonces la vida del país.

El segundo hecho al que aparece asociado el gobierno de Lacalle es el mejoramiento de los indicadores económicos: entre 1990 y 1995 hubo un claro aumento de los niveles de actividad y una mejora de las condiciones de vida. El producto bruto tuvo un crecimiento acumulado del 23 por ciento durante el quinquenio. Las exportaciones crecieron a un ritmo del 6,9 por ciento anual. La inversión creció un 15 por ciento al año en términos reales. El desempleo bajó y el consumo privado creció a una tasa del 5 por ciento anual. Los ingresos de los hogares menos favorecidos crecieron un 25 por ciento durante el período. Estos resultados se consiguieron mediante una combinación de apertura comercial (que hizo aumentar las exportaciones y las importaciones de bienes de capital), la desregulación de las relaciones laborales y varias políticas de incentivo a la producción, entre las que destaca una política de desarrollo forestal que hizo crecer más de tres veces la superficie forestada.

El tercer hecho al que aparece asociado el gobierno blanco fue su ambicioso intento de reforma del estado. La nueva administración lanzó un Programa Nacional de Desburocratización que eliminó 1,7 millones de trámites anuales y unos tres millones de firmas requeridas como parte de los procedimientos burocráticos. También se crearon el Tocaf (que regula las compras estatales), la historia laboral (que fue parte de un proyecto de mejora del BPS) y el registro único de empresas y contribuyentes, más conocido como RUC. El programa también incluía el fortalecimiento de algunas áreas estratégicas, como el Poder Judicial, y la desmonopolización de los seguros.

Pero el componente más ambicioso del plan de reforma consistía en una profunda transformación del régimen de empresas públicas. El 13 de setiembre de 1990, el gobierno presentó al Parlamento un proyecto de "Ley de modificaciones del régimen de empresas públicas del dominio industrial y comercial del Estado", que recogía varias iniciativas anunciadas durante la campaña electoral. Las disposiciones fundamentales de la norma habían sido previamente discutidas con los socios políticos del gobierno: el Movimiento Por la Patria, el Movimiento Nacional de Rocha, Renovación y Victoria (liderado por el vicepresidente Gonzalo Aguirre) y las corrientes coloradas que tenían presencia en el gabinete: el Foro Batllista, la Lista 15 y la Unión Colorada y Batllista.

El proyecto de ley suprimía varios monopolios estatales (como los seguros y la fabricación de alcoholes) y autorizaba a varios organismos (como Antel, Pluna y la Administración Nacional de Puertos) a asociarse con privados. También incluía la liquidación de ILPE, el organismo estatal dedicado a la pesca. El día que el proyecto fue aprobado en el gabinete, el presidente Lacalle declaró: "No me cabe duda de que se trata (…) de la sesión del Consejo de Ministros más importante del período de gobierno". Lacalle destacó en aquel momento el amplio apoyo con el que contaba la iniciativa: "Todos los sectores (…) que están en el gabinete han dado su apoyo expreso (…). Es un compromiso asumido libremente, patrióticamente y entusiastamente por los principales dirigentes del Partido Colorado –los doctores Sanguinetti, Batlle y el señor Jorge Pacheco Areco– en las conversaciones previas a la formación del gobierno, y dentro del Partido Nacional por todos los sectores que están integrados dentro del gabinete".

El proceso de aprobación de la llamada "Ley de empresas públicas" fue largo y complejo. El proyecto entró al Senado en setiembre de 1990 y fue largamente estudiado en comisión. Como resultado de ese análisis, se decidió separar la parte referida a la Administración Nacional de Puertos y convertirla en una propuesta de ley independiente. Esta decisión resultaría de enorme trascendencia, ya que la reforma del puerto sería la única que sobreviviría intacta. Cuando el proyecto llegó al plenario del Senado, los debates mostraron que los apoyos no eran tan monolíticos: el Foro Batllista y algunos sectores blancos (como el Movimiento Nacional de Rocha) criticaron distintos aspectos y reclamaron modificaciones. El ex presidente Sanguinetti intentaba tomar distancia del gobierno blanco, y en esos mismos días decidió el alejamiento del único miembro forista del gabinete: el ministro de Salud Alfredo Solari.

El 4 de julio de 1991, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores. Del total de 31 senadores, 21 lo apoyaron en general. La votación artículo por artículo tuvo oscilaciones, pero el grueso fue respaldado por el Herrerismo, Renovación y Victoria, el Foro Batllista, la Lista 15 y la Unión Colorada y Batllista. El 24 de setiembre el proyecto llegó a la Cáma-

CONTINÚA EN PÁG. 16

1986-1987

19 de diciembre: el Directorio del Partido Nacional aprueba el anteproyecto de Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

22 de diciembre: el Parlamento aprueba la Ley de Caducidad.

1987 **5 de enero:** el Frente Amplio decide apoyar el plebiscito para derogar la Ley de Caducidad.

28 de enero: se constituye la Comisión Nacional Pro-Referéndum, integrada entre otros por Matilde Rodríguez Larreta de Gutiérrez Ruiz, Elisa Dellepiane de Michelini y María Esther Gatti de Islas.

19871990

23 de febrero: se lanza la campaña pro-referéndum.

1988 **15 de marzo:** muere Wilson Ferreira Aldunate.

1989 **16 de abril:** se realiza el referéndum con resultado favorable a la Ley de Caducidad.

26 de noviembre: se realizan las elecciones nacionales y gana el Partido Nacional.

1990 **1º de marzo:** asume la Presidencia de la República el Dr. Luis Alberto Lacalle.

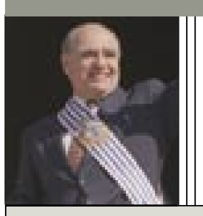
1º de agosto: se firma en Brasilia un documento que reconoce a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como participantes plenos en el proceso de integración regional.

1990-1991

13 de setiembre: el gobierno envía al Parlamento el proyecto de ley de empresas públicas.

1991 **26 de marzo:** se firma el Tratado de Asunción; nace oficialmente el Mercosur.

23 mayo de 1991: el proyecto de Ley de Empresas Públicas empieza a ser discutido en la Cámara de Senadores.



El primer gobierno democrático visto por su presidente

Por Julio María Sanguinetti

«Por encima de todo estará siempre la prioridad constitucional y democrática a la que trataremos de servir con devoción fanática». Esta frase de nuestro discurso inaugural en el Parlamento el 1° de marzo de 1985, define la esencia de un gobierno que se inauguraba bajo el lema de «el cambio en paz» luego de 11 años de dictadura.

Lo primero fue superar los factores de desestabilización. Uno era la deuda externa, en plena eclosión en la región y que en ese año nos demandaba el 90% de las exportaciones para atender sus intereses. Se refinanció sucesivamente y logró administrársela hasta llegar al Plan Brady de 1989. Otro era una crisis bancaria que estaba pronta a estallar en aquel momento inaugural: sabíamos que el Banco Comercial, el Pan de Azúcar, la Caja Obrera y el Banco de Italia estaban prácticamente en cesación de pagos. Hubo que enfrentar y superar esas quiebras, reciclando esas empresas con el apoyo del Estado.

La economía venía de una brutal caída del 14% en los tres años anteriores, producto de la llamada crisis de «la tablita», de noviembre de 1982. En el quinquenio 1985-1989 se logró una reactivación del aparato productivo que permitió terminar el período con un crecimiento del 15% de la producción, sobre la base de una expansión de las exportaciones del 66%, al pasar de 925 a 1.984 millones de dólares. Este despegue alentó una mejoría histórica del salario real, del orden del 30%, un aumento de la masa salarial del 40% y un abatimiento de la desocupación, que cayó del 15% en 1984 a solo un 8% en 1989. Se repartieron 35 mil viviendas y la mortalidad infantil cayó del 30 por mil en 1984 al 19 por mil en 1989, a consecuencia de un programa de atención primaria basado en un sistema de médicos de familia.

Estos guarismos devolvieron esperanza y tranquilidad a la sociedad uruguaya. No se intentó un fuerte plan antiinflacionario precisamente para mantener un ambiente de crecimiento y mejor distribución de la riqueza, como asiento de una transición institucional definida como prioridad. Los países vecinos cayeron en esos años en la hiperinflación y el Uruguay parecía ser una isla de tranquilidad, con una inflación más moderada y, sobre todo, previsible.

Así retornó en plenitud la vida cívica, con un ejercicio cabal de las libertades públicas, gozadas –además– en paz, mientras Argentina vivía permanentes convulsiones, con rebeliones militares y recaídas guerrilleras. La transición se abordó desde la generosidad: una amnistía generalizada para los guerrilleros y presos políticos, una facilitación de la repatriación de emigrados y una recomposición de carreras administrativas para todos los destituidos (más de 3.000 solo en la educación). La primera amnistía se votó no bien comenzado el gobierno y su generalidad llevó, por equidad, a una amnistía parecida para el lado militar, cuando comenzaron a arreciar denuncias contra quienes venían de entregar el poder. La llamada Ley de Caducidad se discutió ardorosamente y finalmente fue ratificada en un plebiscito el 16 de abril de 1989, ya en el año electoral, cerrando así el proceso sin desbordes revanchistas de la vieja guerrilla ni rebrotes autoritarios de unas Fuerzas Armadas subordinadas al poder civil.

En lo internacional, se reanudaron relaciones con China y Cuba y se realizó la conferencia del GATT en Punta del Este, primera vez que el organismo comercial mundial salía de Europa. Allí se lanza la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, que durante años mantendría a nuestro país en las páginas de todos los periódicos del mundo.

En la innovación productiva se fundó el Inavi, para administrar un formidable programa de reconversión del viñedo y la bodega nacional; se creó el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), al tiempo que se abrían los mercados para una renovada lechería exportadora. En 1987 se lanza –con una ley como base– el programa de forestación, que modificó la matriz productiva de la agropecuaria y ha producido un cambio estructural de relevancia. También mirando hacia el futuro es que se dictó la nueva Ley de Zonas Francas, apertura formidable a nuevas modalidades de producción, se creó el Programa para el Desarrollo de las Ciencias Básicas (Pedeciba) y se agilitó la justicia civil con un nuevo Código de Procedimientos.

Los servicios públicos comenzaron su modernización, especialmente en UTE y Antel. La telefonía aumentó un 54% su tráfico y comenzó su digitalización. El mundo cultural vio instalarse el Museo Torres García e iniciarse la construcción del complejo del Sodre, obra fundamental desgraciadamente no bien entendida aún.

La paz es un proyecto siempre difícil. Costó y cuesta aún dolores e incomprensiones, pero es el más grande premio para un gobierno democrático. ■

Este texto fue especialmente elaborado para la presente entrega de **Historia Reciente**.

1991-1992

24 de mayo: renuncia el ministro de Salud Pública, Alfredo Solari, único representante del Foro Batllista en el gabinete.

27 de setiembre: la Ley de Empresas Públicas es aprobada en el Parlamento.

1º de octubre: el Poder Ejecutivo promulga la ley de empresas públicas.

10 de diciembre: la Comisión de Defensa y Reforma del Estado lanza una campaña para derogar cinco artículos centrales de la ley.

1992 **3 de abril:** se aprueba la reforma portuaria con los votos del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Nuevo Espacio. Se oponen los legisladores del Frente Amplio.

1992

3 de junio: el presidente Lacalle convoca a los ciudadanos favorables a la Ley de Empresas Públicas a votar a favor del referéndum.

5 de julio: fracasa el primer intento de forzar un referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas.

1º de octubre: se alcanzan los votos para convocar a un referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas.

1992-1994-1995

5 de noviembre: el Foro Batllista anuncia que se pliega a quienes buscan derogar la Ley de Empresas Públicas.

13 de diciembre: en el referéndum sobre la Ley de Empresas Públicas, el 71,57% vota por derogar los cinco artículos principales.

1994 24 de agosto: sucesos del hospital Filtro.

27 de noviembre: elecciones nacionales. Triunfa el Partido Colorado.

1995 **1º de marzo:** Julio María Sanguinetti asume por segunda vez como presidente constitucional.



El segundo gobierno democrático visto por su presidente

Por Luis Alberto Lacalle

En marzo de 1990, el Partido Nacional llegó a la Presidencia de la República por única vez en el siglo XX. Nuestra propuesta preelectoral, sencilla y concreta, presentaba una serie de metas y propuestas pensadas para el Uruguay de aquel entonces. Al final del período, esas metas y propuestas se habían logrado en su casi totalidad.

Al inicio del gobierno la situación era difícil. El déficit fiscal equivalía al 7 por ciento del PBI, el Banco Central carecía de fondos y el Banco Hipotecario estaba a punto de cerrar. Sobre las finanzas públicas empezaba a gravitar la reforma constitucional que ligaba las pasividades al índice de salarios.

Desde diciembre de 1989 trabajamos en el Parque Hotel, estableciendo contacto con todos los sectores políticos, económicos y sociales. La finalidad era lograr las mayorías parlamentarias y explicar las metas gubernativas. Nadie podía abrigar dudas acerca del rumbo y los objetivos que se perseguían.

Para lograr mayorías legislativas se concretó un acuerdo con el Partido Colorado. Pero ese acuerdo duró menos de un año. Primero dejó de integrarlo el Foro Batllista, después el sector del doctor Jorge Batlle y finalmente el dirigido por don Jorge Pacheco Areco. Cada ley, cada presupuesto y cada rendición de cuentas tuvieron que ser negociados.

Sintetizamos los principales resultados de la gestión:

Uno de los objetivos principales era la reforma del Estado, que asumió varias formas. Una de ellas fue la reforma de las empresas públicas, que establecía un mecanismo de propiedad compartida entre el Estado (que conservaba un 40 por ciento del capital), los trabajadores (que pasaban a ser propietarios de un 8 por ciento) y los inversionistas privados (que adquirían un 52 por ciento).

La ley fue aprobada en el Parlamento previo desglose del capitulo referido al puerto, que se aprobó en una ley separada. Contra la ley madre se interpuso un recurso de referéndum que, en diciembre de 1992, derogó sus cinco artículos principales. La ley de puertos quedó intacta e introdujo cambios cuyos beneficios duran hasta hoy. También se aprobó la desmonopolización de los seguros de automóvil.

En política internacional se ingresó al Mercosur, se firmó el tratado de la Hidrovía, se concretó el acuerdo para el dragado del canal de Martín García, se firmaron los documentos para la construcción de un gasoducto con Argentina y se obtuvieron recursos para los estudios preliminares. Se negoció la refinanciación de la deuda externa y se recompró un 30 por ciento de la misma. La deuda externa pasó de representar el 75 por ciento del PBI a representar el 29 por ciento.

La política económica permitió enderezar al país. El PBI creció un 23 por ciento. La inflación pasó del 139 por ciento en abril de 1990 al 42 por ciento al final del gobierno. El desempleo osciló entre el 8 y el 9 por ciento. Las pasividades crecieron un 37 por ciento en términos reales. El consumo privado aumentó un 5 por ciento anual. Se llegaron a vender 100 autos nuevos por día.

Fue en el área social donde se lograron los mejores resultados. La pobreza bajó del 12 al 6 por ciento de la población. El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas pasó del 8,2 al 4,8 en Montevideo, y del 16 al 14 por ciento en el interior. El Ministerio de Vivienda entregó 4.374 viviendas y otorgó 3.116 subsidios de compra. El Banco Hipotecario finalizó 11.036 viviendas, otorgó 14.127 préstamos e inició unas siete mil obras. Se construyeron cinco mil viviendas de Mevir en cinco años (lo mismo que en los 22 años anteriores). El presupuesto de salud pasó de 90 millones de dólares en 1990 a 200 millones en 1994. Se construyeron dos hospitales nuevos (en Canelones y Las Piedras), se compró equipamiento hospitalario por 50 millones de dólares y se entregaron 336 nuevas ambulancias en todo el país. El Programa de Inversión Social (PRIS) construyó 92 obras entre las que había liceos, escuelas, hogares estudiantiles, hogares de ancianos y centros barriales.

El presupuesto de la enseñanza pasó de 180 a 400 millones de dólares en cinco años. Se construyeron 16 liceos nuevos y se crearon las aulas de informática. La UTU recibió equipamiento por 17 millones de dólares. El número de centros CAIF pasó de 25 a 110. El programa Verano Solidario hizo que 240 mil niños se educaran y alimentaran. Se creó el Fondo de Solidaridad, que lleva otorgadas unas 35 mil becas a estudiantes de bajos recursos que asisten a la Universidad de la República.

En lo cultural, fueron creados el INJU, la Tarjeta Joven, el Fondo Nacional de Música, la Casa de las Comedias, el Instituto Audiovisual, el Fondo Nacional de Cultura, el Día del Inmigrante y el de la Tradición.

Fue un gobierno que intentó fijar una agenda nacional transformadora y moderna, sin temor a los cambios. Al final de la gestión se pudo decir: no todo está bien, pero todo está mejor… ■

Este texto fue especialmente elaborado para la presente entrega de **Historia Reciente**.

1996-1999 | **1999-2001** | **2002**

1996 **29 de febrero:** se presentan 60 mil firmas, como parte de un intento fallido de someter a referéndum la reforma previsional.

8 de diciembre: una reforma constitucional aprobada por escaso margen introduce las candidaturas únicas, las elecciones internas de los partidos y el balotaje.

1999 **31 de octubre:** el Frente Amplio obtiene la mayor cantidad de votos en la primera ronda de las elecciones nacionales. Segundo se coloca el Partido Colorado.

28 de noviembre: Jorge Batlle es electo presidente de la República en la segunda ronda electoral.

2000 **1º de marzo:** Jorge Batlle asume como presidente de la República.

2001 **24 de abril:** la fiebre aftosa llega al departamento de Artigas desde Brasil. Se aplica el rifle sanitario.

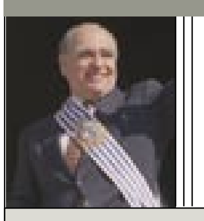
3 de diciembre: se inicia el corralito en Argentina. Los ahorristas argentinos del Banco de Galicia empiezan a retirar su dinero en la sucursal de Montevideo. Solo en enero retirarán 200 millones de dólares.

2002 **1º de enero:** el Congreso argentino designa a Duhalde como presidente; se pone punto final a una rápida sucesión de mandatarios en el país vecino.

4 de enero: el ministro de Economía uruguayo Alberto Bensión anuncia la duplicación del ritmo devaluatorio y de la banda de flotación del dólar.

24 de enero: el PIT-CNT realiza una marcha a Punta del Este que es detenida a pocos kilómetros del balneario.

1º de febrero: el Banco Central del Uruguay



El tercer gobierno democrático visto por su presidente

Por Julio María Sanguinetti

Entre 1995 y 2000, el Uruguay vivió un formidable período de transformaciones, pese a que el quinquenio se inauguró con la crisis del "tequila", cuando México entró en default en 1995, y culminó con la devaluación brasileña de enero de 1999 que hundió al Mercosur en una crisis. En esos años se lograron armonizar los siguientes extremos:

1) derrotar la inflación, que pasó de un promedio superior al 60% en la década a un entorno del 5% en los dos últimos años. Pocos creían en que pudiera alcanzarse esa meta con gradualidad sin un brusco retroceso de la actividad económica. Desde un 44% en 1994 se fue bajando un 8% por año hasta llegar al 4% en 1999.

2) crecer económicamente un 11%, pese a dos años negativos, causados por los factores externos ya mencionados.

3) mejorar la distribución del ingreso, sobre la base de programas sociales que permitieron a un 65% de la población habitar en alojamiento propio (se ofrecieron 50.000 viviendas nuevas, en el mayor plan de la historia); mejorar la mortalidad infantil, que cayó de un 20% a un 15% y llegar a los más pobres con más y mejor educación.

4) realizar reformas estructurales del Estado tan significativas como el cambio de un sistema de seguridad social en quiebra, basado en un clásico régimen de reparto, a uno mixto de distribución solidaria y ahorro individual en empresas de derecho privado (AFAP), que hoy administran 3 mil millones de dólares del ahorro de los trabajadores, depositados en cuentas que son de su propiedad. El Banco de Seguros y la Administración de Puertos, salidos de sus viejos monopolios, encararon con éxito su incorporación al mundo de la competencia. Al mismo tiempo, se redujeron los empleados públicos en 20 mil puestos, bajando su porcentaje sobre el total de trabajadores ocupados de un 24% en 1984 a un 17% en 1999.

La modernización del Estado fue llamativa, pese a vivirse en medio de un debate cargado de la vieja retórica sesentista. Antel alcanzó a satisfacer el 100% de la demanda telefónica, por vez primera en la historia, al tiempo que se digitalizaba totalmente. UTE quedó incorporada, con una ley de marco energético, a un mercado ampliado de competencia, al cual se le añadió el gas natural.

El primer informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas dijo que, al analizar el período de 15 años que comienza en 1985, "en el marco regional Uruguay se distingue por un desarrollo social más elevado que el de sus pares latinoamericanos. Ello responde no sólo a su nivel de desarrollo económico sino a una preocupación por la justicia social, cuya continuidad fue favorecida a lo largo de este siglo por una estabilidad democrática relativamente alta".

La reforma educativa marcó una verdadera revolución. La universalización de la enseñanza preescolar para niños de 4 y 5 años permitió saltar de 40 a 80 mil alumnos, llegando a los hogares más necesitados. Lo mismo ocurrió en la enseñanza primaria, donde la apertura de escuelas de tiempo completo formalizó el ataque estructural a las raíces de la pobreza endémica. Se crearon en todo el país centros de formación docente (CERP), que descentralizaron y profundizaron esa imprescindible capacitación. Se reconfiguró el Ciclo Básico y los nuevos Bachilleratos Tecnológicos renovaron la enseñanza técnica, mostrando hasta hoy una demanda superior a la oferta, con notable mejoría de resultados.

Tanto esta reforma como todas las que involucraron al Estado (marco energético, seguridad social) enfrentaron enconadas oposiciones y felizmente fueron ratificadas en procesos plebiscitarios. Hasta la construcción de una moderna sede para Antel, obra diseñada por el arquitecto Ott, mereció críticas inverosímiles, hoy acalladas por su aceptación popular. A ese paisaje urbano se incorporó también el Día del Patrimonio, jornada cultural de masiva resonancia, y la construcción de 48 hoteles nuevos, en Montevideo y en todo el país, sustento de la expansión de la industria turística.

También se encaró una profunda reforma del sistema político. Se incorporaron las elecciones internas obligatorias para darle transparencia a la elección de candidatos, se establecieron candidaturas presidenciales únicas con una finalidad de seguridad para el elector y se instauró el sistema de doble vuelta en la elección presidencial, constituyendo así gobiernos más representativos.

La deuda externa neta cayó a solo 15% del PBI y el país alcanzó el "investment grade" que le permitió pagar la tasa de interés más baja de América Latina. Ese sólido equilibrio macroeconómico permitió afrontar con estabilidad la crisis regional, llegando a las elecciones nacionales en un clima de paz y tranquilidad en que fue electo un presidente del partido gobernante. Las reformas emprendidas abrieron un debate, aún no cerrado, sobre el necesario equilibrio entre un mercado activo y un Estado abierto a la competencia, que abandona actividades ineficientes y concentra sus esfuerzos en imprescindibles roles sociales. ■

Este texto fue especialmente elaborado para la presente entrega de **Historia Reciente**.

2002

decide intervenir la Compañía General de Negocios SAIFE, una off shore de los banqueros argentinos José y Carlos Rohm, que también controlan el Banco Comercial.

13 de febrero: el Banco Central del Uruguay dispone la intervención del Banco Galicia Uruguay. El país pierde el investment grade.

28 de febrero: las reservas internacionales, que eran de casi 3 mil millones a fin del año anterior, caen a 1.906 millones.

5 de mayo: el gobierno rompe relaciones con Cuba, en respuesta a agravios de Fidel Castro.

2002

12 de mayo: el presidente Batlle no puede contener las lágrimas al anunciar por televisión un nuevo ajuste fiscal.

15 de mayo: el "riesgo país" supera la barrera psicológica de los 1.000 puntos.

23 de mayo: el Senado aprueba el nuevo ajuste fiscal.

30 de mayo: el presidente Batlle graba una entrevista con la agencia Bloomberg. En un momento en el que está siendo grabado, dice que "los argentinos son todos ladrones".

31 de mayo: durante la segunda mitad del mes de mayo se concretan retiros del sistema bancario por 1.289 millones de dólares (86 millones de dólares por día en promedio).

2002

4 de junio: el presidente Batlle viaja a Buenos Aires y pide disculpas a los argentinos en compañía del presidente Duhalde.

19 de junio: el riesgo país llega a 1.358 puntos. El presidente Batlle y los ex presidentes Sanguinetti y Lacalle se reúnen en Suárez.

20 de junio: el gobierno abandona la "banda de flotación" del dólar y pasa a flotación libre.

El cuarto gobierno democrático visto por su presidente

Por Jorge Batlle

El gobierno que tuve el honor de presidir se fundó en una profunda fe en la función creadora de la libertad y una absoluta convicción de que la democracia se funda en la persona y a ella se destina. Fue ejercido con sentimiento ético-político: la ética de la libertad y del esfuerzo. Fue desde esa filosofía que quisimos resolver desde el inicio la cuestión de los desaparecidos, buscando la paz como estado del alma. Y fue con esa filosofía que sacamos al país de la crisis.

No nos entregamos a la demagogia ni al mito. No hicimos de la libertad una bandera sino una costumbre. Obedecimos al sentimiento ético que generó la comunidad nacional mucho antes de que fuéramos independientes. La institucionalidad fue mantenida con firmeza pero sin crispación. Entregamos el país en paz y en libertad, con la caja en orden y sin necesidad de ajustes fiscales.

La crisis bancaria y el corralito argentino nos golpearon como un tsunami. Perdimos el 50 por ciento de los depósitos. No podré olvidar jamás el día en que el representante de uno de los bancos extranjeros propietarios del Comercial me notificó que no cumplirían con sus obligaciones. Le expresé que su conducta merecía que el gobierno hiciera lo posible por mandarlo preso. Iniciamos los juicios correspondientes.

Acudimos al Fondo Monetario, pero su representante, el señor Aninat, dijo que no teníamos otro camino que declarar la quiebra. Nuestra delegación en Estados Unidos me comunicó que no había nada que hacer allí. Le indiqué al embajador Hugo Fernández Faingold que se dirigiera al secretario del Tesoro y le hiciera saber que, de no resolverse, la crisis arrastraría a las instituciones. Esa misma noche, el embajador me comunicó que el presidente Bush había dado la orden de ayudar a Uruguay con un fuerte crédito puente. Nadie intervino en esa oportunidad, directa ni indirectamente, ante el presidente de Estados Unidos. Yo no hablé con él. Fue una decisión personal que el Uruguay siempre tendrá que agradecer.

Devolvimos el crédito de 1.500 millones de dólares en cuatro días. Cinco meses después, el país pudo colocar títulos en pesos uruguayos. En marzo de 2003 solo hubo una voz discordante: el líder del Frente Amplio, doctor Tabaré Vázquez, aconsejó la quiebra. Por suerte para el Uruguay y para él, no seguimos su consejo.

Durante el período de gobierno también nos golpeó la aftosa. El primer embate llegó el 24 de abril de 2001. Poco antes de entrar a la Casa Blanca recibí una llamada diciéndome que el mal había llegado a Artigas. De inmediato comunicamos al mundo lo sucedido. Informamos a todos los destinatarios de las carnes uruguayas. Dijimos la verdad. Esa fue nuestra salvación.

El segundo embate vino desde Argentina. A pesar de nuestros reclamos, el gobierno vecino negaba desde hacía un año que existiera la enfermedad. Cuando finalmente estalló, la aftosa fue un fuego: dos mil focos en pocos días.

No teníamos vacuna. Como éramos un país libre de aftosa sin vacunación, no podíamos tenerla. Martín Aguirrezabala, por encargo del ministro González, llamó al gobernador de Entre Ríos (que no era el señor Busti) para pedirle que nos abasteciera. Su respuesta fue: "Para los orientales, primero los orientales". Resolvimos la aftosa, contribuimos a modificar las reglas del mercado en la OIE, entramos nuevamente al mercado de Estados Unidos. Desde entonces, el Nafta es nuestro gran cliente.

Nos esforzamos por incorporar al país al mundo globalizado. Logramos tratados de libre comercio con México y un gran acuerdo con China que generaron mercados para el citrus y la soja. Otro con Finlandia que garantizó sus inversiones industriales y el Acuerdo de Garantía de Inversiones con Estados Unidos. También concretamos la desgravación de los productos informáticos, las concesiones de tres puertos (Montevideo, Palmira y La Paloma) y del aeropuerto de Carrasco, así como la llamada "Mega-concesión". Esas iniciativas fueron criticadas en su momento, pero hoy son mantenidas y alabadas. También impulsamos la apertura a la telefonía celular, la radicación de polos informáticos y de centros de investigación como el Instituto Pasteur, y la concreción del gasoducto con Argentina.

Todos estos elementos, que en varios casos supusieron la continuación de políticas anteriores, permitieron que el producto agropecuario creciera como nunca. Fondo lechero, fondo arrocero, fondo de la granja, canje de deuda, financiación del gasoil sin intereses, silos, trazabilidad y cajas negras, mantenimiento de los reintegros, ausencia de retenciones y disminución de impuestos a la producción permitieron al país salir con fuerza de la crisis. Lo mismo se aplica a la apertura de Funsa, de la ex Sudamtex, del Molino Santa Rosa y del Hipódromo de Maroñas.

La crisis no hizo que Uruguay descuidara el gasto social, que siguió siendo el más alto de América Latina. Se instrumentaron programas de atención a la infancia y a la familia, se aumentó el gasto dirigido a los más necesitados y se hizo una inversión considerable en el área de los asentamientos. Departamentos como Salto y Paysandú fueron testigos del cambio.

En el área educativa se estimuló la formación de maestros y profesores en nuevas tecnologías, se introdujo la enseñanza del inglés en primaria, se siguió apoyando a las escuelas de tiempo completo y a los centros de formación docente en el interior. También se continuó el desarrollo de los bachilleratos tecnológicos en UTU.

Llegado el final del período, entregamos el país en paz y con un 12 por ciento de crecimiento en el último año. Además generamos un clima de entendimiento con las autoridades electas. Durante los tres meses siguientes a las elecciones, proporcionamos toda la información que se nos solicitó. El gobierno que asumió en marzo de 2005 estaba en posesión de todo lo que necesitaba para iniciar sus tareas. ■

Este texto fue especialmente elaborado para la presente entrega de **Historia Reciente**.

2002

21 de junio: son intervenidos el Banco de Montevideo y el Caja Obrera.

26 de junio: el FMI libera 500 millones como adelanto del acuerdo vigente con Uruguay. El dinero solo servirá para cubrir los retiros de los siguientes 17 días.

30 de junio: al cierre del semestre, quedan en los bancos 10.783 millones de dólares (816 millones menos que al cierre de mayo y unos 5.000 millones menos que al inicio de la corrida bancaria).

10 de julio: el riesgo país llega a 1.566 puntos.

22 de julio: Luis Alberto Lacalle pide la renuncia de Bensión, que será sustituido por Alejandro Atchugarry.

2002

1º de agosto: una ola de saqueos sacude a Montevideo. El presidente Batlle, el vicepresidente Hierro y los miembros del equipo económico (Atchugarry, Devrieux y De Brun) se reúnen con Julio María Sanguinetti, Luis Alberto Lacalle y Tabaré Vázquez.

5 de agosto: luego de que el Parlamento aprobara una ley necesaria para poner fin a la crisis, el gobierno de Estados Unidos envía 1.500 millones de dólares de préstamos puente.

2002-2004

8 de agosto: son procesados los hermanos Peirano.

9 de agosto: el gobierno devuelve los 1.500 millones prestados por el gobierno estadounidense (más de 271.351 dólares de intereses) luego de que los organismos financieros internacionales acordaran una ayuda financiera al país.

7 de setiembre: concluye la primera semana en la que el sistema bancario cierra con saldo positivo.

2004 **31 de octubre:** Tabaré Vázquez es electo presidente de la República.

ra de Diputados, y el 27 de setiembre fue aprobado tras 379 días de trámite parlamentario. El Poder Ejecutivo promulgó la nueva ley el 1º de octubre.

La historia parecía haber terminado felizmente para el gobierno, pero en realidad las dificultades recién empezaban. Durante el año y medio siguiente se libraría una dura batalla que terminó en derrota para el oficialismo. Eso se debió en parte a la cerrada oposición de la izquierda, en parte al cambio de actitud de varios socios del gobierno y en parte a errores cometidos por el propio gobierno, que concentró demasiadas reformas sensibles en un único proyecto y crispó innecesariamente el debate público.

En aquella época estaba vigente una norma que establecía un complejo proceso de derogación de leyes mediante consulta popular. Primero hacía falta recolectar una cantidad de firmas equivalente al 5 por ciento de los inscriptos para provocar un primer llamado a las urnas. Si en esa consulta, de carácter voluntario, el 25 por ciento de los inscriptos se pronunciaba a favor de someter a referéndum la ley cuestionada, este se organizaba. Si no se llegaba a la cifra del 25 por ciento, era posible un segundo intento en los siguientes noventa días. Si en cualquiera de los dos intentos se alcanzaba la cota, se organizaba un referéndum con voto obligatorio. La ley sería derogada si votaba en contra de ella el 50 por ciento de los habilitados.

La propuesta de recolectar firmas fue presentada dentro del Frente Amplio por el Partido Socialista, y en un primer momento generó resistencias. Algunos dirigentes temían repetir la experiencia negativa de la Ley de Caducidad. Pero la coalición tampoco quería oponerse a la Comisión de Defensa y Reforma del Estado, que el 10 de diciembre de 1991 había lanzado una campaña para derogar cinco artículos centrales de la ley. El comunicado de la Comisión había sido firmado, entre otros, por el senador frentista Danilo Astori, el senador blanco Alberto Zumarán y el diputado colorado Armando Da Silva Tavares.

Los grupos políticos que habían votado la ley manifestaron su rechazo al intento de derogación. Esa posición fue asumida por el Herrerismo, Renovación y Victoria, el Foro Batllista, la Unión Colorada y Batllista y la Cruzada 94 del Partido Colorado. El sector de Sanguinetti emitió el 29 de noviembre una declaración pública en la que afirmaba que "el Foro Batllista no convoca ni votará el referéndum" porque "la simple derogación de la Ley 16.211 condenaría al país al quietismo en materia de transformación de las empresas públicas".

En los primeros días de junio de 1992 se supo que las firmas habían sido reunidas. Entonces Lacalle dio un paso que tomó a todos por sorpresa: convocó a los ciudadanos favorables a la ley a ir a votar para poner en marcha el mecanismo de referéndum. Para sus partidarios, Lacalle estaba convencido de la necesidad de generar un cambio de mentalidad en la sociedad uruguaya y creía que había llegado el momento de hacerlo. Para sus críticos (especialmente los colorados), se trataba de un gesto que mostraba incoherencia. Otros veían una maniobra: Lacalle intuía que se iba llegar al 25 por ciento y quería evitar que el hecho se percibiera como una derrota política. Pero, cuando llegó el 5 de julio, solo el 20,5 por ciento de los ciudadanos se presentó a votar. La cantidad de votos no era suficiente. La Corte Electoral fijó el 1º de octubre como fecha de un nuevo intento.

En los días siguientes, la dirigencia de izquierda decidió que no podía exponerse a un nuevo fracaso y asignó al tema una prioridad que no había tenido hasta entonces. Desde ese momento se desarrolló un intenso trabajo político. La Comisión Pro-Referéndum financió una campaña en televisión que mostraba a mafiosos y piratas que intentaban robar al país. La campaña era tan agresiva que generó el rechazo público de Tabaré Vázquez. Pero finalmente dio sus frutos: cuando llegó el 1º de octubre, el 29,5 por ciento de los habilitados acudió a votar. La cota fijada para convocar a la consulta había sido superada. El senador Danilo Astori dijo en esos días: "La concepción neoliberal del país, que pasa por la conducta individual y el desinterés, está siendo derrotada". No se trataba solo de una ley. "En el referéndum estará todo en juego".

El gobierno paralizó las gestiones que había iniciado para vender parte del paquete accionario de Antel y decidió concentrar sus energías en lo que veía como una batalla entre dos concepciones de país. La lucha debía ser librada con intensidad y del modo más explícito posible. Ese enfoque galvanizaba a los sectores más próximos al gobierno, pero generaba tensiones con un socio que daba señales de intranquilidad: el Foro Batllista.

El ex presidente Sanguinetti y sus colaboradores querían evitar la polarización entre un Lacalle que impulsara la modernización del país y una izquierda que se le opusiera. Ese escenario podía ser muy negativo para los intereses políticos del Foro. Pero tampoco era fácil aliarse con la izquierda y votar en contra de una ley que los propios legisladores colorados habían apoyado poco antes. Sanguinetti y otros dirigentes colorados empezaron entonces a abogar por una "tercera vía": modificar el texto que había sido aprobado en el Parlamento para desactivar la consulta popular. Esta posición fue rechazada por Jorge Batlle, que la calificó de "ilegal e improcedente, porque la ley ya se ha debatido un año y medio, ha habido dos convocatorias electorales y hay una tercera establecida". Para agregar más tensión, algunos dirigentes blancos dijeron en público que se trataba de poner un punto final a décadas de estatismo batllista. Sanguinetti respondió: "Esto es emocional y desgraciadamente también produce reacciones emocionales, porque se imagina que cualquier colorado se siente agraviado".

El 1º de noviembre, el Foro Batllista presentó un texto alternativo que no fue apoyado por el Partido Nacional ni por la Lista 15. Cuatro días después ocurrió un hecho que causó conmoción: el Foro anunció que se plegaba a quienes proponían la derogación de la ley. El anuncio implicaba un cambio radical en la situación: una importante fuerza política que había participado en la elaboración de la ley y había dado sus votos en el Parlamento proponía ahora dejarla sin efecto. Hablando en nombre del sector, el senador Américo Ricaldoni (que había participado activamente en la elaboración del texto) dijo en esos días: "Desde cierto punto de vista prefiero una mala ley, pero el realismo político indica que es más fácil encontrar un acuerdo para cambiarla después de la derogación de los cinco artículos cuestionados". Poco después, el ex presidente Sanguinetti declaró: "El Foro votará el Sí porque los artículos son malos y la aplicación del gobierno es peor".

El 9 de noviembre, el Directorio del Partido Nacional emitió una declaración pública convocando a votar por el No. A esa altura la campaña se había vuelto muy dura. El 12 de noviembre, *El País* editorializaba: "Remontar el conservadurismo, donde ha terminado por afiliarse el Foro Batllista en compañía del Frente Amplio, es uno de los obstáculos que ha de vencer el No en el próximo referéndum". Sanguinetti subía el tono y acusaba al gobierno de tener "una actitud de destrucción de las instituciones". En las horas finales de la campaña, el ex presidente tuvo una famosa aparición televisiva en la que llamó a no vender "las joyas de la abuela" (una imagen para referirse a la privatización de empresas públicas). Para los foristas, Sanguinetti defendía el patrimonio nacional. Para los blancos, el ex presidente intentaba evitar que un gobierno con ideas recibiera una gran cantidad de recursos, porque eso

le permitiría logros que mantendrían al Partido Nacional en el poder.

El 13 de diciembre se votó y los resultados fueron catastróficos para el gobierno: el 71,57% votó por derogar los cinco artículos, lo que equivalía a herir gravemente a la Ley de Empresas Públicas. Sólo el 27,19 por ciento votó a favor.

El resultado en el plebiscito no solo fue una grave derrota política para el gobierno blanco. También significó un freno decisivo a su programa de transformación del estado. Si bien todavía fue posible liquidar ILPE y realizar cambios en Antel, la única reforma que se mantuvo ajustada al plan original fue la de la Administración Nacional de Puertos. La reforma portuaria produjo desde entonces resultados muy beneficiosos. En los años siguientes, el volumen de mercaderías movilizadas creció hasta en un 300 por ciento, el tiempo promedio de estadía en los muelles se redujo de 78 a 30 horas, la cantidad de toneladas movilizadas por funcionario se cuadriplicó, el costo final de una escala en Montevideo se redujo a la mitad (lo que permitió ganar competitividad frente al puerto de Buenos Aires) y el movimiento de contenedores tuvo un crecimiento anual del orden del 12 por ciento, con el consiguiente aumento de los ingresos percibidos por el estado.

El retorno de los colorados

Las elecciones de 1994 fueron las primeras en las que el Frente Amplio tuvo una real oportunidad de ganar. La gestión de Tabaré Vázquez al frente de la Intendencia de Montevideo le había dado popularidad y el triunfo en el referéndum contra la Ley de Empresas Públicas había creado un clima favorable a la izquierda. Pero, a escasos noventa días de las elecciones, se produjeron los sucesos del hospital Filtro. En ese sanatorio estaba internado un grupo de vascos acusados de pertenecer a la organización terrorista ETA. El Poder Judicial uruguayo había concedido la extradición solicitada por la Justicia española y el Poder Ejecutivo estaba decidido a asegurar el traslado. Los vascos realizaban una huelga de hambre mientras se acercaba el momento de ser embarcados en el aeropuerto de Carrasco.

Bajo la presión de sus grupos más radicales, el Frente Amplio se embanderó con el rechazo a la extradición. Las principales figuras de la coalición (Líber Seregni, Tabaré Vázquez, Danilo Astori) acudieron al Filtro a manifestar su solidaridad con los acusados. El 24 de agosto de 1994, a pocas horas de producirse el traslado, un importante número de militantes radicales se concentró ante el Filtro. La acción había sido organizada por el MLN y revelaba un alto grado de planificación. Las radios CX36 y CX44 transmitían en directo y las frecuencias de radio que usa la Policía habían sido interferidas. Cuando se aproximaban las ambulancias que debían trasladar a los detenidos, se inició un ataque con piedras, cócteles Molotov y armas de fuego. La Policía respondió con disparos. Como resultado del enfrentamiento murió un manifestante. El hecho conmocionó al país.

El episodio del Filtro causó problemas al gobierno y muy en especial al ministro del Interior, Ángel María Gianola. Pero sobre todo le costó muchos votos al Encuentro Progresista, del que había pasado a formar parte el Frente Amplio. Es probable que esa noche la izquierda haya perdido las elecciones. Quien se benefició más claramente fue el ex presidente Sanguinetti, que en el tramo final de la campaña jugó la carta del anticomunismo.

Las elecciones de noviembre de 1994 se definieron en un pañuelo: el Partido Colorado triunfó con el 32,3 por ciento de los votos. El Partido Nacional (cuyo candidato más votado fue Alberto Volonté) recibió el 31,2%. El Encuentro Progresista volvió a ganar Montevideo (con Mariano Arana como candidato), en tanto la candidatura presidencial de Tabaré Vázquez obtuvo el 30,6 por ciento. La diferencia entre el Partido Colorado y el Partido Nacional fue de 23 mil votos. Entre el Partido Nacional y el Frente Amplio la diferencia fue de apenas 12 mil. Julio María Sanguinetti era por segunda vez presidente de los uruguayos e igualaba el antecedente histórico de José Batlle y Ordóñez. Pero además había ocurrido otra cosa: los politólogos suelen afirmar que una democracia alcanza su madurez cuando el oficialismo pierde en dos oportunidades. Eso había pasado a solo diez años de finalizada la dictadura.

La segunda presidencia de Sanguinetti ofreció menos dificultades que la primera. La democracia había madurado y el problema militar no existía (en esa época, la Ley de Caducidad parecía haber puesto punto final al revisionismo). El país pasaba por una buena situación económica y las cuentas del estado estaban en orden. La deuda externa se había reducido, la inflación iba en caída acelerada, el déficit fiscal estaba bajo control, el nivel de reservas internacionales era alto, la producción y las exportaciones estaban creciendo.

El mayor desafío del nuevo gobierno era su escaso apoyo parlamentario. Los colorados tenían 11 senadores, contra 10 del Partido Nacional, 9 del Encuentro Progresista y uno del Nuevo Espacio. En la Cámara de Representantes, los colorados contaban con 32 diputados, frente a 31 blancos e igual número de encuentristas. El Nuevo Espacio ocupaba cinco escaños. Pero este escaso apoyo fue compensado gracias a un acuerdo con Alberto Volonté (nuevo líder de la mayoría nacionalista) que se mantuvo estable casi hasta el final del período.

El segundo gobierno de Sanguinetti impulsó tres reformas importantes. La primera fue la reforma de la seguridad social, que sustituyó el tradicional régimen de reparto por un mecanismo que combina el ahorro individual con la distribución solidaria. La reforma era impostergable porque el sistema provisional iba rumbo a la quiebra. Los debates se plantearon en torno a la orientación y alcance del cambio introducido. Para la izquierda, la incorporación de un componente de ahorro individual era un paso funesto en dirección hacia el neoliberalismo. Para los críticos de orientación liberal, el régimen aprobado no

historiareciente

25/25

Una serie de 25 fascículos publicada por el diario El País con el apoyo del **Centro de Estudios Jean-François Revel**.

Dirección de proyecto
Pablo da Silveira

Investigación y redacción
Pablo da Silveira
Francisco Faig
Félix Luna
Enrique Mena Segarra
Martín Peixoto

Asistente
José López

Fotografías
Archivo de El País

Diseño gráfico, armado y corrección
Trocadero

Publicación
El País

Impreso en El País
Depósito legal: 334.251





genera suficiente competencia, porque las AFAP tienen muy poca libertad para invertir y las comisiones se mantienen artificialmente altas.

El 29 de febrero de 1996 se presentaron 60 mil firmas para someter la reforma previsional a referéndum, tal como se había hecho con la Ley de Empresas Públicas. Pero, como era previsible que ocurriera, la Corte Electoral rechazó la solicitud. La Ley de Reforma de la Seguridad Social era de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, y la Constitución establece que esas leyes no pueden ser derogadas mediante consulta popular.

La segunda gran reforma fue la educativa. La iniciativa fue puesta bajo el liderazgo del sociólogo Germán Rama y contó desde el inicio con condiciones extremadamente favorables: un amplísimo apoyo político (incluyendo una actitud receptiva de los gremios docentes) y una gran cantidad de recursos provenientes de créditos internacionales. La reforma devolvió al tema educativo una relevancia que no había tenido en décadas e introdujo varios cambios importantes: la generalización de la educación preescolar, la creación de escuelas de tiempo completo orientadas a los sectores desfavorecidos, la inauguración de centros de formación docente en el interior, la introducción sistemática de pruebas de medición de resultados. Sin embargo, el estilo ríspido de Germán Rama y la firme defensa de intereses corporativos que hicieron los gremios se potenciaron mutuamente hasta convertir a la reforma en un campo de batalla. El amplio apoyo inicial se desvaneció. Varias innovaciones (algunas de ellas escasamente defendibles, como la apresurada sustitución de asignaturas por áreas temáticas) solo fueron capaces de durar lo que duraron los gobiernos colorados La reforma dejó efectos positivos, pero el costo político y económico fue muy alto.

La iniciativa más polémica del segundo gobierno de Sanguinetti fue una reforma política apoyada por la gran mayoría de los dirigentes de los partidos tradicionales, la conducción del Nuevo Espacio y algunas figuras frentistas entre las que se contaban el general Seregni y el entonces senador Danilo Astori. El corazón de la reforma consistió en eliminar las candidaturas múltiples para presidente (con la consiguiente incorporación de elecciones internas separadas de la elección nacional) e introducir una doble ronda electoral (el mecanismo habitualmente llamado "balotaje"). El cambio fue presentado como una manera de dar transparencia al sistema y asegurar al elector un mayor control sobre su voto, pero el grueso de la izquierda lo percibió como una maniobra para evitar su triunfo en las siguientes elecciones. Si la sospecha fuera fundada, estaría evidenciando la prolongación de un mal típico de la política uruguaya: introducir reformas constitucionales con el propósito de alcanzar objetivos políticos. La reforma fue objeto de una consulta popular realizada el 8 de diciembre de 1996, y resultó aprobada por muy escaso margen (50,45 por ciento de los votos). Fue una derrota para la izquierda y muy probablemente postergó su llegada al gobierno. Pero solo por un período.

El último año del gobierno estuvo marcado por un hecho que tuvo fuertes repercusiones en la región: la devaluación de la moneda brasileña, decidida por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en enero de 1999. La medida violaba los acuerdos del Mercosur y afectaba gravemente la competitividad de las exportaciones uruguayas. Sus efectos acumulados sólo podían ser negativos. Sin embargo, el año 1999 transcurrió sin que el gobierno adoptara ninguno de los dos caminos de respuesta que eran practicables: devaluar como había hecho el vecino o ajustar los costos para recuperar competitividad. Esta ausencia de reacción reforzó las críticas de quienes acusaban al segundo gobierno de Sanguinetti de no aprovechar las condiciones favorables para impulsar cambios vigorosos (según una frase que hizo célebre en la época el antiguo senador y ministro Ignacio de Posadas, se trataría de un gobierno que prefería "hacer la plancha"). Fuera válida o no la crítica, el gobierno concluyó su período sin sobresaltos y con indicadores favorables.

Las elecciones de noviembre de 1999 fueron las primeras en realizarse bajo el régimen de candidaturas únicas impuesto por la reforma constitucional. Los tres candidatos principales eran bien conocidos por los uruguayos. El Partido Colorado presentaba como candidato al líder quincista Jorge Batlle, que hacía su cuarto intento por llegar a la presidencia. El Partido Nacional llevaba como candidato al ex presidente Luis Alberto Lacalle, que llegaba debilitado por una serie de acusaciones y sospechas de corrupción lanzadas contra su gobierno. El Encuentro Progresista presentaba a Tabaré Vásquez en su segundo intento por llegar a la primera magistratura.

La primera ronda electoral colocó en primer lugar al Encuentro Progresista, con un 40,3 por ciento de los votos. La izquierda podía celebrar que se había convertido en la fuerza más votada del país, pero también tenía razones para lamentarse: si hubiera obtenido ese resultado en el anterior régimen electoral, hubiera accedido al gobierno con un mayor apoyo parlamentario que los dos gobiernos anteriores. El Partido Colorado quedó segundo con un 32,7 por ciento de los votos. El Partido Nacional no solo había quedado fuera de la segunda ronda sino que apenas había recibido el 22,2 por ciento de los votos. Para algunos, el desastre electoral era el resultado de una exitosa campaña de los colorados y frentistas para erosionar la imagen del mejor presidente que había tenido Uruguay en mucho tiempo (la tesis de "la embestida baguala"). Para otros, Lacalle había pagado caro por las irregularidades de las que se acusaba a su gobierno. Los blancos habían quedado con una exigua bancada parlamentaria, pero tenían en sus manos la elección del presidente de la República.

El día mismo de las elecciones, el modo en que reaccionaron los dos candidatos que habían pasado a la segunda ronda fue un anuncio de lo que vendría. Tabaré Vázquez apareció rodeado de banderas del Frente Amplio, festejó la votación de la izquierda y denunció que, según las nuevas reglas, la izquierda estaba obligada a ganar dos veces las elecciones para poder llegar al gobierno. Batlle apareció en la sede del Partido Colorado, pero sin una sola insignia de ese partido. En el fondo del escenario y en toda la sala había banderas uruguayas. Batlle llamó a sus conciudadanos (pero el mensaje estaba claramente dirigido a los blancos) a votar a favor de un plan de gobierno y no de un partido específico.

Ese diferente sesgo condujo a Batlle a la victoria en la segunda ronda. Uruguay iba a entrar en el año 2000 preparándose para ser gobernado por un Batlle. El padre, el tío abuelo y el tío bisabuelo del presidente electo habían sido presidentes en el pasado.

Conocido por sus ideas liberales y por su talante innovador, Jorge Batlle alentó expectativas de presidir un gobierno fuertemente transformador. Los primeros meses de su gestión estuvieron cargados de gestos que marcaban distancia con sus predecesores. Muy poco tiempo después de asumir consiguió arrojar luz sobre uno de los episodios más sórdidos de la historia uruguaya reciente, al ubicar a la nieta hasta entonces desaparecida del poeta y militante político argentino Juan Gelman. También creo una comisión a la que solicitó investigar las denuncias de violaciones a los derechos humanos. En materia económica y de gestión del estado también se anunciaban grandes cambios. Sin embargo, el primer proyecto de presupuesto que llegó al Parlamento fue muy convencional y mostró que faltaba mucho para poner esas ideas en práctica.

Pero la capacidad de trabajo y la iniciativa del nuevo presidente serían absorbidas en breve por una sucesión de hechos adversos. Los más graves fueron dos episodios de fiebre aftosa que le hicieron perder a Uruguay la condición de país sin vacunación (una condición para ingresar a los mercados más exigentes) y una crisis financiera y bancaria como no había vivido el país en el último siglo.

La crisis bancaria se originó en Argentina y llegó a Uruguay a través de un banco de ese origen que operaba en Montevideo: el Banco de Galicia. El foco de desconfianza que generó la pérdida de depósitos de esa institución se reforzó cuando surgieron problemas con el Banco Comercial (una de las principales instituciones de plaza, que era gestionada por conocidos banqueros argentinos). El aceleramiento de los retiros jaqueó a su vez al Banco de Montevideo, una institución que tenía una gran participación en el mercado uruguayo pero también estaba presente en Argentina y Paraguay. Las decisiones que tomaron los responsables de esa institución para hacer frente a la crisis contribuyeron a agravar la crisis local. Una de las víctimas fue el Banco Caja Obrera, que había sido recientemente adquirido por el Banco de Montevideo. En poco tiempo, todo el sistema estaba en peligro.

Por un momento pareció que Uruguay no podía escapar al destino en el que se había hundido Argentina: "corralito" (es decir, una enorme confiscación de los ahorros de los ciudadanos) y *default* (es decir, la declaración de quiebra ante los acreedores del gobierno). Pero la firme reacción de las autoridades uruguayas y la buena imagen internacional del país (principal motivo del apoyo extraordinario que decidió el gobierno estadounidense) permitieron superar varios errores cometidos y recorrer un camino menos traumático. Eso no impidió, sin embargo, que las consecuencias de la crisis castigaran duramente al país.

En pocos meses, los bancos presentes en Uruguay perdieron el 44 por ciento de sus depósitos. Cuatro bancos privados se fundieron y uno estatal tuvo que ser rescatado. Miles de uruguayos perdieron sus ahorros. Las reservas internacionales del país cayeron de 3 mil millones de dólares en diciembre de 2001 a 665 millones en agosto de 2002. El producto bruto pasó de unos 21 mil millones de dólares en 1999 a unos 12 mil millones en 2002. El comercio tuvo una contracción del 24 por ciento, la construcción del 22 y la industria del 14 por ciento. La inflación, que estaba desde hace años en cifras de un dígito, pasó al 26 por ciento. La moneda se devaluó fuertemente. Las importaciones se redujeron un 36 por ciento y las exportaciones un 10 por ciento. El desempleo llegó a afectar al 20 por ciento de la población activa. El subempleo y el empleo informal afectaron a casi el doble de personas. El salario real cayó un 11 por ciento y la pobreza se disparó, llegando a cerca de un millón de personas. Unos 30 mil uruguayos emigraron en muy poco tiempo.

Pero, pese al terrible golpe que sufrió el país, las instituciones se mantuvieron firmes y el orden jurídico no se quebró. De hecho, lo esencial de la solución fue aportado por un Poder Legislativo que mostró estar a la altura de las circunstancias. No hubo violencia social desatada ni represión policial fuera de control. Mientras en Argentina había muertos, se sucedían los presidentes y un desorientado Congreso aplaudía la quiebra, Uruguay consiguió controlar la situación, fortalecer su imagen internacional y empezar el proceso de recuperación de su economía.

La crisis de 2002 mostró que la democracia uruguaya estaba suficientemente sólida como para sobrevivir a grandes desafíos. La siguiente prueba de solidez llegaría al final del gobierno del presidente Batlle: por primera vez en la historia del país, la izquierda ganó las elecciones; el gobierno pasaría a manos de una fuerza política ajena a los partidos tradicionales. Las elecciones fueron limpias y el cambio de gobierno se produjo sin traumas. El país estaba exhibiendo ante el mundo una de las características definitorias de toda democracia madura: la rotación pacífica de partidos en el ejercicio del gobierno. ■

BIBLIOGRAFÍA

Achard, Diego: *La transición en Uruguay.* Montevideo, Banda Oriental, 1992.

Balcárcel, Eduardo, et ál.: *Sesenta meses que cambiaron al país.* Montevideo, Instituto Manuel Oribe, 2004.

Barros-Lémez, Álvaro: *Las joyas de la abuela. Crónica de una asignatura pendiente.* Montevideo, Cal y Canto, 1996.

Caetano, Gerardo, dir.: *20 Años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples.* Montevideo, Santillana, 2005.

Caetano, Gerardo; Rilla, José: *Breve historia de la dictadura (1973-1985).* Montevideo, Banda Oriental, 2006.

Caetano, Gerardo; Rilla, José: *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al siglo XXI.* Montevideo, Fin de Siglo, 2005.

De Arteaga, Juan José: *Breve historia contemporánea del Uruguay.* México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Díaz, Ramón: *Historia económica de Uruguay.* Montevideo, Santillana, 2003.

Garcé, Adolfo: *Donde hubo fuego. El proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004).* Montevideo, Fin de Siglo, 2006.

García Pintos, Pablo: *Faltan sesenta meses. Peripecias del gobierno blanco 1990-95.* Montevideo, Cruz del Sur, 2006.

Garrido, Atilio: *Lacalle. Con alma y vida.* Montevideo, 2001.

Gillespie, Charles: *Negociando la democracia. Políticos y generales en Uruguay.* Montevideo, FCU, 1995.

González, Luis Eduardo: *Estructuras políticas y democracia en Uruguay.* Montevideo, FCU, 1993.

Linn, Tomás: *Los nabos de siempre.* Búsqueda/Fin de Siglo, 2004.

Moreira, Constanza: *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay.* Montevideo, Trilce, 2004.

Paolillo, Claudio: *Con los días contados.* Montevideo, Búsqueda/Fin de Siglo, 2004.

Podetti, Ramiro: *La política entre la cooperación y el conflicto. Un balance del cogobierno blanco entre 1995 y 1999.* Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2003.

Revancha o reconciliación

Por Martín Peixoto

El retorno a la democracia y el restablecimiento del estado de derecho pone a los estados frente al dilema de cómo procesar las violaciones a los derechos humanos cometidas por los regímenes de fuerza. ¿Qué debe primar? ¿La persecución legal de aquellos que han cometido algunos de los delitos más graves que pueden cometerse, o una reconciliación que haga posible un nuevo comienzo? ¿Cómo dar satisfacción a las víctimas al mismo tiempo que se asegura la estabilidad del régimen democrático? ¿Una sociedad debe procesar su pasado para poder mirar hacia el futuro (una idea que tomamos de la psicología aplicada a los individuos) o el tiempo se encargará de borrar las heridas?

El tema es complejo y ha dado lugar a soluciones diversas. En el juicio de Nuremberg, un tribunal aliado juzgó a los principales dirigentes nazis por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Los aliados querían sentar un precedente: para ciertos delitos no existe inmunidad; tribunales internacionales o de terceros países pueden iniciar juicios por crímenes ocurridos dentro de las fronteras de estados soberanos. En este principio se basan los tribunales de las Naciones Unidas que se constituyeron para juzgar crímenes de guerra ocurridos en la ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona. También fue el principio que invocaron tribunales españoles para ocuparse de crímenes ocurridos en Argentina y Chile durante las dictaduras. Pero no todos admiten la validez del principio, y el modo en que ha sido aplicado da lugar a debates.

Argentina, Chile y Uruguay se enfrentaron a problemas similares: en los tres países se habían cometido graves crímenes por parte de funcionarios del estado, durante un período en el que las garantías constitucionales habían sido eliminadas. Cuando llegó el momento de las salidas democráticas, cada uno de esos países siguió un camino diferente. En Chile, el gobierno militar se otorgó una auto amnistía que no fue materia negociable (la justicia consiguió más tarde eludir esa norma, mediante el procedimiento de considerar a los desaparecidos como secuestrados). En Argentina se creó una comisión para investigar los delitos de la dictadura. A partir de la información obtenida, se juzgó a los principales jerarcas del régimen. Sin embargo, pronto se añadieron dos limitaciones importantes: la Ley de Punto Final que establecía un plazo máximo para iniciar causas penales, y la Ley de Obediencia Debida, que eximía de culpa a los miembros subalternos de las Fuerzas Armadas. En Uruguay se otorgó una amnistía a los presos políticos y se aprobó la Ley de Caducidad en beneficio de los militares.

Estos tres caminos condujeron a resultados que tienen puntos en común. En ninguno de los tres países fueron juzgadas todas las personas que habían violado los derechos humanos. (Este es también un punto en común con los juicios de Nuremberg y con casi cualquier otro antecedente histórico que se considere). En los tres países, muchos crímenes quedaron sin aclarar y el funcionamiento de las organizaciones de represión sigue sin conocerse a fondo (Argentina avanzó en este aspecto mucho más que sus vecinos). En los tres países hay víctimas y familiares que nunca recibieron reparación. (Uruguay es, en términos comparativos, el país que más ha pagado indemnizaciones y que más esfuerzos hizo para compensar los daños, mediante medidas como la reconstrucción de la carrera de los funcionarios que habían sido destituidos).

Cuando en Sudáfrica se derrumbó el *apartheid*, el gobierno de Nelson Mandela instaló una Comisión de Verdad y Reconciliación para analizar los delitos cometidos por el régimen racista. El primer paso de la Comisión, presidida por el obispo anglicano Desmond Tutu, consistió en analizar distintos procesos de salida democrática en el mundo y, de manera muy especial, en el Cono Sur. El segundo paso fue distinguir entre dos objetivos: castigar a los culpables y ofrecer reparaciones. La Comisión asumió que, desde Nuremberg en adelante, en ninguna parte del mundo fue posible juzgar a todos los responsables de violaciones de los derechos humanos. En cambio, las diferentes transiciones democráticas se distinguen según el grado en que consiguieron aclarar los crímenes y ofrecer reparaciones.

La comisión sudafricana decidió priorizar el descubrimiento de la verdad y las reparaciones respecto del castigo a los culpables. Como resultado, acordó amnistiar a los autores de violaciones a los derechos humanos a cambio de una confesión plena. La amnistía se concedía solamente a quienes confesaran; los que se negaban a hacerlo (o quienes ocultaban delitos que eran descubiertos gracias a las declaraciones de otros) eran llevados a los tribunales. Pero además, la comisión no solo atendió los crímenes de estado. También investigó aquellos cometidos por las organizaciones opositoras. Los crímenes cometidos por los represores no exculpaban los hechos de sangre perpetrados por los reprimidos. De este modo se vindicó el estado de derecho.

[...] desde Nuremberg en adelante, en ninguna parte del mundo fue posible juzgar a todos los responsables de violaciones de los derechos humanos. En cambio, las diferentes transiciones democráticas se distinguen según el grado en que consiguieron aclarar los crímenes y ofrecer reparaciones.

La comisión sudafricana consiguió aclarar en muy poco tiempo una enorme proporción de los crímenes cometidos. Los violadores de derechos humanos relataron todas sus acciones por temor a quedar involucrados en las declaraciones de otros. Además aportaron datos que permitieron ubicar restos y establecer fechas de fallecimiento. Las víctimas recibieron dos tipos de reparaciones. Algunas fueron económicas y otras fueron psicológicas. Los responsables de crímenes debían hacer sus confesiones en sesiones públicas y en presencia de los familiares. El país entero conoció lo ocurrido y los nombres de los culpables.

Los sudafricanos tuvieron la ventaja de aprender de nosotros, pero consiguieron algo que nosotros no logramos. La Ley de Caducidad uruguaya incluye un artículo que permite investigar el destino de los desaparecidos sin cuestionar la inimputabilidad penal de los responsables. Pero ese artículo resultó ineficaz porque no introduce ningún elemento que incentive a los autores a confesar ni a aportar información. En Sudáfrica, en cambio, el implicado tiene todas las razones para confesar sus crímenes. Así se pudo esclarecer los hechos, dar satisfacción a las víctimas y reconciliar a un país con heridas profundas.

Las imperfecciones de las salidas practicadas en Argentina, Uruguay y Chile hacen que el tema de los derechos humanos siga abierto dos décadas después de haber recuperado la democracia. De maneras diferentes en cada país, dos asuntos siguen pendientes.

El primero es lograr la información que permita aclarar el destino de cada uno de los desaparecidos. Pocos daños mayores pueden hacerse a un ser humano que negarle el duelo por sus seres queridos. Conocer una fecha y tener un lugar donde colocar una flor son elementos esenciales para cerrar el ciclo. Las secuelas que se producen cuando eso no ocurre han sido ampliamente estudiadas en Europa tras las atrocidades de la Segunda Guerra. No es un asunto de los familiares, sino de todos.

El segundo tema pendiente es la reivindicación del estado de derecho. La amnistía otorgada a los presos políticos en 1985 no contempló que muchos de ellos habían sido procesados mediante procedimientos reñidos con el debido proceso (especialmente, a partir de información obtenida mediante torturas). Por más culpables que fueran, un país apegado al derecho debería reconocer esos vicios y exculparlos en lugar de amnistiarlos. Desde el punto de vista del estado de derecho eran inocentes, porque su culpabilidad no había sido probada mediante procedimientos válidos. Esa habría sido una advertencia importante hacia los militares del futuro. ■



Martín Peixoto. Uruguayo, nacido en 1951. Egresado en Sociología Política de la Universidad Libre de Berlín (Alemania Federal). Reside en esa ciudad desde 1974. Es autor de *La alternativa parlamentarista* (en colaboración con Carlos Pareja y Romeo Pérez) y de artículos de su especialidad en diversas revistas académicas.